

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 16.05.2017 № 11-1

## **З В І Т**

**про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету  
України за 2016 рік у частині, що впливає на виконання  
державного бюджету**

Київ – 2017

**З М І С Т**

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП .....	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ .....	5
2. ОКРЕМІ ЧИННИКИ, ЩО МАЛИ ВПЛИВ НА СТАН КОНКУРЕНЦІЇ НА РИНКАХ УКРАЇНИ У 2016 РОЦІ .....	7
3. СТАН УРАХУВАННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНО-АНАЛІТИЧНИХ ЗАХОДІВ .....	9
4. СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ФАКТИЧНОГО УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	10
5. СТАН ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЩОДО ПОРУШЕНЬ У ВИГЛЯДІ АНТИКОНКУРЕНТНИХ УЗГОДЖЕНИХ ДІЙ, КОНЦЕНТРАЦІЇ, МОНОПОЛЬНОГО (ДОМІНУЮЧОГО) СТАНОВИЩА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ .....	13
6. ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ ОБМЕЖЕННЮ КОНКУРЕНЦІЇ ТА УСУНЕННЯ З РИНКУ МОНОПОЛІСТІВ, ЩО НЕ Є ПРИРОДНИМИ.....	18
7. ЗАХОДИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ, СПРЯМОВАНІ НА УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ .....	24
8. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ .....	31
ВИСНОВКИ.....	34
ПРОПОЗИЦІЇ.....	37

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аналізу:** план роботи Рахункової палати на II квартал 2017 року; Закон України «Про Рахункову палату» (пункт 6 частини першої статті 7); Закон України «Про Антимонопольний комітет України».

**Мета аналізу:** оцінка повноти висвітлення у Звіті Антимонопольного комітету України за 2016 рік результатів діяльності Антимонопольного комітету України.

**Предмет аналізу:** Звіт Антимонопольного комітету України за 2016 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; 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; 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 2016 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 коштів 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», та їх використання.

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

**Початкові обмеження щодо проведення аналізу:**

Часові обмеження: діяльність Антимонопольного комітету України (АМКУ) у 2016 році.

**Термін здійснення аналізу та підготовки Звіту:** 30.03.2017 – 05.04.2017.

**Критерії аналізу:**

- щодо оцінки повноти та достовірності викладеної у Звіті Антимонопольного комітету України за 2016 рік інформації: відповідність інформації фактичному стану справ;

- щодо ефективності діяльності Антимонопольного комітету України в частині забезпечення реалізації його повноважень у сфері законодавства про захист економічної конкуренції; контролю за узгодженими діями, концентрацією; сприяння розвитку конкуренції.

**Методи збирання даних:** аналіз Звіту Антимонопольного комітету України за 2016 рік, аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аналізу; управлінських рішень; аналіз бюджетних пропозицій, бюджетних запитів, проектів кошторисів, кошторисів та розрахунків до них, довідок про внесення змін до кошторисів, паспорта бюджетної програми та звіту про їх виконання, первинних бухгалтерських, фінансових та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами; аналіз фінансової, бюджетної, 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

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 в частині, що впливає на виконання державного бюджету.

На АМКУ як загальнодержавного регулятора розвитку конкурентного середовища із спеціальним статусом покладається вирішення низки питань, пов'язаних з розробленням ефективної моделі конкурентних ринкових відносин. Важливим інструментом сучасного механізму відкритої економіки є засоби протидії недобросовісній конкуренції, які не тільки стабілізують становище на національних ринках, але й можуть ефективно використовуватися для підтримки товаровиробників, вирішення завдань підвищення національної конкурентоспроможності.

Аналіз даних Антимонопольного комітету України свідчить, що наразі в Україні погіршується ситуація з конкурентними ринками, їх частка зменшується за рахунок збільшення частки монопольних ринків, а також ринків з ознаками індивідуального домінування. За глобальним індексом конкурентоспроможності у 2016 році Україна посіла 85 місце з 138 країн<sup>1</sup>. Зловживання монопольним становищем є надзвичайно гострим питанням, оскільки від дій монопольних структур страждають як суб'єкти господарювання, так і споживачі. Отже, серед нагальних проблем економіки одна з першочергових – захист конкуренції. Без створення цивілізованого конкурентного середовища економіка не може бути ефективною. Значення

---

<sup>1</sup> The Global Competitiveness Report 2016–2017.

конкурентних відносин у формуванні ринкової економіки, в основу якої покладено конкурентне середовище та конкуренція загалом, є вирішальним, адже конкуренція є складовим компонентом механізму ринкової економіки.

Головну роль в процесі створення належного конкурентного середовища має відігравати Антимонопольний комітет України. 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. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ**

Правовою основою конкурентної політики є конкурентне законодавство. Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність на підставі законодавства про захист економічної конкуренції, що ґрунтується на нормах, установлених Конституцією України, і складається із Законів України «Про захист економічної конкуренції», «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про природні монополії», інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих Законів.

Стаття 42 Конституції України встановлює, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція, види і межі монополії визначаються законом.

Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики.

Основним завданням Антимонопольного комітету України, визначеним Законом, є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

- 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;

- 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;

- сприяння розвитку добросовісної конкуренції;
- методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Закон України «Про захист економічної конкуренції» визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності. Закон передбачає, що державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму у господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється органами державної влади, місцевого самоврядування та адміністративно-господарського управління і контролю.

Державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України.

У 2016 році Закон України «Про захист економічної конкуренції» зазнав суттєвих змін в частині контролю за концентраціями. 18.05.2016 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції», яким підвищено вартісні показники, при досягненні яких вимагається отримання дозволу на концентрацію. Таким чином звужено коло транзакцій, які вимагають отримання дозволу Антимонопольного комітету України на концентрацію; запроваджено спрощену процедуру розгляду заяв на концентрацію для тих транзакцій, які не мають впливу на конкуренцію в Україні згідно з критеріями, передбаченими в Законі. Відповідно до змін Закону 19.08.2016 Антимонопольним комітетом України прийнята нова редакція Положення про порядок подання заяв до АМКУ про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію), затвердженого розпорядженням АМКУ від 19.02.2002 № 33-р, зареєстрованого в Мін'юсті України 21.03.2002 за № 284/6572, якою змінена процедура розгляду заяв на концентрацію та обсяг інформації, що потрібно подавати в АМКУ.

Правові засади захисту суб'єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції визначені Законом України «Про захист від недобросовісної конкуренції».

Відносини, що виникають на товарних ринках України, які перебувають у стані природної монополії, та на суміжних ринках, регулюються Законом України «Про природні монополії». Цим Законом на Антимонопольний комітет України, відповідно до його компетенції, покладено здійснення державного контролю за додержанням законодавства

про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій. Законом також покладено на Антимонопольний комітет України ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій на підставі реєстрів суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства, що формуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а в інших сферах, в 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.

Діяльність Антимонопольного комітету України, завданням якого є 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 тощо, є важливим фактором як економічного, так і соціального розвитку України. Вдосконалення законодавчої бази та відповідність їй забезпечує передумови для розвитку економічної конкуренції.

Оцінюючи в цілому стан конкурентного законодавства України, можна визнати його таким, що створює основи правового та організаційного підґрунтя для діяльності Антимонопольного комітету України. Аналогічна позиція задекларована Антимонопольним комітетом у своєму Звіті (стор. 25). Таке конкурентне середовище в Україні дає Антимонопольному комітету можливість реалізувати конкурентну політику держави шляхом застосування ним функцій, передбачених законом. Наявність зазначених факторів за системної роботи АМКУ забезпечить здійснення економічних реформ та приведе до створення ринкової економіки з високим рівнем конкуренції. Разом з тим проблеми з державним регулюванням у цій сфері залишаються і потребують системного вирішення, перш за все, з боку державного регулятора АМКУ.

## **2. ОКРЕМІ ЧИННИКИ, ЩО МАЛИ ВПЛИВ НА СТАН КОНКУРЕНЦІЇ НА РИНКАХ УКРАЇНИ У 2016 РОЦІ**

Для ефективного розвитку економіки країни повинна існувати здорова конкуренція на ринку. В умовах конкуренції виробники повинні займати активнішу позицію на ринку з тим, щоб отримати найбільший прибуток за одиницю часу. Конкуренція передбачає напруження зусиль суб'єктів підприємництва, які є учасниками ринку, щоби зменшити витрати на виробництво, збільшити якість продукції, знизити її ціни до рівня вартості (собівартості виробництва найменш ефективного виробника, який залишається на ринку), вивести з ринку неефективних виробників. Ринок змушує своїх учасників розвиватися, а споживачі відповідно отримують якісний товар за більш низьку ціну. Позитивний суспільний ефект змушує господарюючі суб'єкти підтримувати конкуренцію, а державні органи – здійснювати заходи, спрямовані на її захист та розвиток. Ринок, необхідний

для ринкової економіки, повинен базуватись на непорушних ринкових принципах. В той же час ситуація, що склалася на ринках України, має суттєві відмінності.

Серед функцій АМКУ як державного органу із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, можна виділити декілька ключових. Одна з них – захищати конкуренцію, виявляти та припиняти її порушення, забезпечувати пріоритетність прав споживачів, інша – контролювати концентрацію підприємств, щоби вона не призводила до утворення монопольних об'єднань. Обидві функції АМКУ, як і принципи його роботи, передбачені в законі та реалізовані на практиці, за оцінками експертів, повністю відповідають міжнародному досвіду.

Серед антиконкурентних є такі дії, що призводять до обмеження техніко-технологічного розвитку, та заходи, що усувають з ринку інших підприємців або обмежують їм доступ до нього. Наявність таких порушень – це спільна риса всіх монополій, що існують в Україні та постійно стримують розвиток країни.

Згідно із законом монопольним вважається становище одного суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку перевищує 35 відс., трьох найбільших суб'єктів із сумарною часткою понад 50 відс., або п'ятих із більше ніж 70 відс. ринку. Враховуючи цю категоризацію, законодавство поділяє ринки на монопольні (з ознаками одноосібного домінування), олігопольні (з ознаками колективного домінування) та конкурентні.

Ще одна функція АМКУ спрямована на боротьбу з недобросовісною конкуренцією учасників ринку, які для отримання прибутку можуть, зокрема, маркувати свою продукцію торговельними марками конкурентів, створювати марки, подібні до відомих брендів, копіювати зовнішній вигляд виробів відомих марок, дискредитувати конкурентів за допомогою негативної інформації, купувати комерційну таємницю конкурента тощо. Недобросовісна конкуренція – це негативне явище, яке показує рівень ділової культури в країні та характеризує розвиток професійної етики учасників ринків. Для захисту осіб, що постраждали від недобросовісної конкуренції, законодавством України передбачено положення, яке надає право на компенсацію завданої їм шкоди. На практиці відомі лише поодинокі випадки отримання споживачем відшкодування за вказані порушення.

Чинники, що впливають на порушення стану конкуренції в Україні, дуже різні. Серед них пільгове оподаткування, субсидії підприємствам, ручний розподіл державних замовлень, неоднакові ціни на енергоносії, використання податків і митних зборів для тиску на підприємства, способи підтримки неефективних підприємств. Недосконале законодавство також має негативний вплив на розвиток конкуренції. Необхідне удосконалення законодавчого поля для забезпечення повноцінного розвитку конкуренції.



Захист позицій неефективних виробництв, які мають монополію на найм робочої сили, призводить до збереження малої кількості робочих місць у країні, низьких заробітних плат та пенсій, а також дефіциту робочих місць. На сьогодні багато форм викривлення конкуренції залишаються поза межами діяльності АМКУ, адже законодавство повною мірою не забезпечує питання щодо глибокої демонополізації економіки.

**Через викривлення конкуренції, що має місце в Україні, зокрема, вищезазначених чинників, АМКУ не завжди може ефективно здійснювати державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. АМКУ в умовах українського ринку необхідно здійснювати ефективну конкурентну політику шляхом ініціювання прийняття законопроектів, що забезпечать розвиток, підтримку, захист економічної конкуренції та демонополізацію економіки, автономію АМКУ, надасть йому незалежні ресурси для підтримки високих стандартів у процесі своєї діяльності.**

### **3. СТАН УРАХУВАННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ КОНТРОЛЬНО-АНАЛІТИЧНИХ ЗАХОДІВ**

Перш за все слід відмітити, що Звіт Антимонопольного комітету України за 2016 рік за обсягом та глибиною викладення розрахований на різні рівні зацікавлених осіб – від широкого загалу користувачів до тих, хто прагне поглибленого вивчення стану захисту економічної конкуренції. Звіт відображає ситуацію на пріоритетних ринках, надає можливість ознайомитись з поглибленими дослідженнями АМКУ окремих соціально важливих ринків на предмет виявлення ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

При підготовці Звіту враховані пропозиції Рахункової палати щодо способу та структури викладення інформації. Зокрема, Рахунковою палатою зауважувалось, що різноманітність і детальність інформації про діяльність Антимонопольного комітету України, викладеної у попередньому Звіті, не дає змоги зробити системний аналіз щодо впливу діяльності АМКУ 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. Звіт також не містив цілісної картини виявлених АМКУ порушень, не були проаналізовані причини їх виникнення.

Звіт Антимонопольного комітету України за 2016 рік викладений за новою структурою, що наочно відображає роботу АМКУ за напрямками діяльності, висвітлена цілісна картина ринків, зазначені причини виявлених АМКУ порушень, проаналізовані причини їх виникнення із наданням інформація щодо вжитих АМКУ заходів реагування та станом урахування органами державної влади пропозицій АМКУ. Важливим є те, щоб

започатковані підходи при викладенні річного звіту АМКУ мали продовження надалі.

З аналізу Звіту вбачається, що на виконання висновків Рахункової палати АМКУ також зроблені певні кроки для забезпечення відкритості та прозорості правил і процедур складання реєстрів суб'єктів природних монополій.

Разом з тим Звіт не відображає детальну інформацію про роботу територіальних відділень Антимонопольного комітету України, які входять до системи антимонопольних органів, хоча АМКУ розроблена концепція структурної реформи територіальних відділень. Запропоновані реформи сприятимуть підвищенню ефективності захисту економічної конкуренції на ринках в інтересах споживачів, бізнесу та економіки країни. Зокрема, така реформа спрямована на якісні зміни, що повинні привести до застосування єдиних підходів в реалізації конкурентної політики, ефективності координації та контролю роботи територіальних відділень, незалежності від місцевих еліт, оптимізації та автоматизації процесів, суттєвого кадрового оновлення, підвищення компетенції та зосередження роботи на провідних галузях регіону.

Слід відмітити, що реформування територіальної структури Антимонопольного комітету України передбачено рішенням Національної ради реформ. Зокрема, потребує скорочення чисельність територіальних відділень АМКУ. Це дозволить зменшити бюджетні витрати на управління, дасть можливість сконцентрувати ресурси на найважливіших пріоритетних напрямках роботи, сприятиме виробленню узгодженої позиції у правозастосуванні та кваліфікації порушень, а також уникненню дублювання у розгляді справ, які є по суті компетенцією інших органів, зокрема, у сфері захисту справ споживачів.

#### **4. 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 збалансованої фінансової політики, стимулювання конкуренції шляхом визначення умов кредитування, депозитних ставок, особливостей оподаткування. На базі цього необхідне встановлення сприятливих умов для діяльності суб'єктів підприємництва, що забезпечить соціальний захист споживачів за допомогою законодавчо закріплених прав споживачів. АМКУ, володіючи ситуацією щодо стану на ринках, відповідно до визначених повноважень, повинен визначати межі необхідності втручання в розвиток

конкурентних відносин та встановлювати більш жорсткий контроль за діяльністю підприємств.

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

На сторінці 24 Звіту дана оцінка стану та тенденцій розвитку конкурентного середовища за результатами опитувань суб'єктів господарювання. Комітетом проаналізовано рівень конкуренції між українськими підприємствами, українськими підприємствами і підприємствами ближнього та далекого зарубіжжя. За даними проведеного опитування 68 відс. респондентів відзначили, що вплив конкуренції між українськими суб'єктами господарювання на діяльність їх підприємств є суттєвішим за вплив зарубіжних компаній. В той же час не робиться висновок, наскільки такі взаємовідносини між підприємствами впливають на загальну картину конкуренції на товарних ринках України, поза увагою залишаються чинники, які мають безпосередній вплив на конкуренцію.

Із матеріалів, наведених у Звіті АМКУ та опрацьованих під час його аналізу, можна зробити висновок, що протягом останніх років зберігається стійка тенденція до скорочення ринків конкуренції в економіці та зростання монопольних ринків. Навіть таблиця з переліком галузей промисловості, що відповідно до характеристики респондентів мають високий рівень конкуренції, не виглядає однозначною. В таблиці серед інших зазначені агропромисловий комплекс, транспорт і зв'язок, паливно-енергетичний комплекс. В агропромисловому комплексі ознаки конкуренції існують лише між великими виробниками сільгосппродукції, які мають можливість значну частку своєї продукції продавати іноземним покупцям і споживачам, отримуючи плату у вигляді валютних надходжень. Цінова політика щодо продукції, закупівельних цін на молоко, пально-мастильних матеріалів та посівного фонду виробляється та встановлюється суб'єктами господарювання, які, зокрема, формують на ринку олігопольні утворення.

Що стосується транспорту, на залізничному транспорті існує монополіст «Укрзалізниця», яка завдяки своєму становищу може встановлювати економічно необґрунтовані тарифи на вантажні перевезення, з метою перекрити витрати від перевезення пасажирів, тарифи на які встановлюються також за аргументами перевізника.

Аналогічна ситуація склалася у повітряному транспорті, де на ринку пасажирських перевезень, особливо міжнародних, протягом кількох останніх років одна українська авіакомпанія МАУ встановлює тарифи, напрями перельотів та зручний для себе час вильоту та прибуття літаків. На ринку

спостерігається зловживання монопольним становищем, яке дозволяє перевізнику користуватися пільговими умовами, навіть на противагу великим та низькобюджетним авіакомпаніям.

Паливно-енергетичний комплекс завжди був позбавлений повноцінної конкуренції. Це стосується як виробників і постачальників енергії, які протягом року неодноразово підвищували тарифи, так і власників роздрібних мереж станцій заправки, які на тлі тривалого зниження світових цін на нафту підвищують ціни на свою продукцію, а іноді беруть участь у галузевих угодах, які заважають зниженню ціни заправки.

**Зважаючи на викладене, навіть ринки, визначені АМКУ сприятливими, з високим рівнем конкуренції, не можуть такими вважатись із-за наявності на них олігопольних об'єднань та присутності крупних монополістів, тому цей висновок АМКУ у Звіті не є беззаперечним.**

**Спираючись на існуючий економічний, науковий та природний потенціал, людські ресурси необхідно визначити межі та засоби втручання АМКУ в конкурентну боротьбу між підприємствами на товарних ринках. 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.**

На АМКУ відповідно до статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» покладено значний обсяг повноважень щодо здійснення ним контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, тобто розвиток конкурентного середовища в Україні здебільшого залежить від виконання АМКУ своїх основних функцій. Під час аналізу Звіту (стор. 24–27) встановлено неповноту викладеної у ньому інформації щодо всебічного впливу АМКУ на існуючі проблеми в цьому напрямку.

Для більш ефективного розвитку ринків та функціонування виробників, які на них працюють, необхідне здійснення належних дій АМКУ, спрямованих на захист економічних ринкових відносин та всіх учасників таких відносин. Конкурентні відносини поряд з державним регулюванням спроможні забезпечити сталий розвиток економіки, не допустити дискримінації окремих, як правило, слабких підприємств у розподілі ресурсів, наявних в галузях. Окремим напрямом державного регулювання конкурентних відносин має бути контроль за діяльністю підприємств, що вже займають монопольне становище, попередження зловживань ними своїм становищем та подальше зменшення рівня монополізації економіки.

Характерною особливістю сучасних ринків є зростання ролі інформаційних технологій у зовнішньому середовищі, що викликають пришвидшення змін у внутрішній структурі господарюючих суб'єктів. Ці процеси виникли у зв'язку із зростанням економіки та технологічних

можливостей у сфері організації виробництва, свободою підприємницької діяльності та, як наслідок, загостренням ринкової конкуренції. Аналізуючи, зокрема, мережевий ринок, можна зробити висновок, що фактично відбувається зміна монополії (олігополії) на висококонкурентну концентровану організаційну структуру. На прикладі цього ринку можна простежити цілком виправданий розвиток незалежної конкуренції, яка отримала таку можливість фактично завдяки двом факторам: застосуванню передових технологій всіма учасниками ринку та забезпеченню і розповсюдженню всебічної інформації про можливості учасників ринку серед основних споживачів. Ще однією з переваг цього ринку є те, що протягом його розвитку послуги, що надаються споживачам, стають більш якісними, користування ними спрощується, а ціна знижується.

**Із проведеного аналізу вбачається, що зазначений ринок є показовим з точки зору розвитку конкуренції. АМКУ необхідно провести дослідження цього ринку з визначенням його меж; процесів, що сприяють розвитку конкуренції та забезпечують незалежний розвиток учасників ринку, оскільки про стан цього ринку у Звіті взагалі не згадується. Дослідження АМКУ у цій сфері не проводилося.**

Доцільним для АМКУ є також здійснення, в межах своїх повноважень, аналізу названих важелів, що склалися на мережевих ринках, та розроблення відповідних критеріїв для застосування до інших учасників ринків. Це дозволить впровадити нові підходи на інших ринках з метою створення подібного конкурентного середовища. Реалізація такого підходу може бути здійснена, зокрема, шляхом внесення пропозицій щодо розроблення проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки.

На нашу думку, модель цього ринку, застосована для використання на інших ринках України, буде сприяти втіленню нових технологій, завдяки чому з'являться нові перспективи для розвитку конкуренції.

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

Зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне (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». Відповідно до статті 4 цього Закону державний

контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій здійснюється Антимонопольним комітетом України відповідно до його компетенції.

**Класифікація учасників ринку шляхом визнання їх монопольного (домінуючого) становища без послідовного вивчення питання щодо ролі структурних показників ринку (частки ринку чи підприємств) не веде до належного виконання повноважень АМКУ стосовно боротьби з порушеннями у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, концентрації, монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання. Дії АМКУ в цьому напрямку не забезпечують належних результатів, які б могли змінити ситуацію, не змушують суб'єктів підприємництва зменшувати роздрібні ціни, в результаті чого не відчувається покращення ситуації на ринках. Це, в свою чергу, додатково стимулює поширення узгоджених конкурентних дій серед суб'єктів ринків. Пріоритетом діяльності АМКУ має бути перенесення основної уваги на захист конкуренції та вирішення проблем монополізму на системоутворюючих ринках.**

Відповідно до статті 3 Закону України «Про ринок природного газу» принципами функціонування ринку природного газу є вільна добросовісна конкуренція; вільна торгівля; вільний вибір постачальника природного газу. Іншим принципом є недопущення та усунення обмежень конкуренції, спричинених діями суб'єктів ринку природного газу, у тому числі діями суб'єктів природних монополій. Важливим аспектом також є створення передумов для отримання споживачами економічних вигід від ефективного функціонування ринку природного газу, конкуренції на ринку природного газу та реалізація дієвих механізмів захисту їхніх прав. Згідно зі статтею 13 Закону України «Про ринок природного газу» споживач має право на вільний вибір та безоплатну зміну постачальника.

На практиці постачальник газу – це обласні газорозподільні організації, які відповідають за збут продукції споживачам. Укласти договір з іншим постачальником газу споживач не має можливості. Відповідно до сайту Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку кількість власників крупних пакетів акцій обласних газорозподільних організацій – іноземні юридичні особи, які знаходяться за межами України. Так, іноземні власники ПАТ «Дніпрогаз» мають приблизно 70 відс. акцій підприємства, яке є монополістом у сфері газопостачання на регіональному ринку газу Дніпропетровської області, які фактично здійснюють його управління, тобто усі підприємства у Дніпропетровській області, які займаються постачанням та розподіленням газу, належать та управляються іноземними юридичними особами.

Умови, що склалися на газовому ринку України, призводять до того, що між газопостачальником та споживачем газу вже протягом значного часу відсутні рівноправні відносини, які відповідно до цивільного та господарського законодавства повинні бути між сторонами договору. Це дає

можливість постачальнику, користуючись перевагами свого монопольного становища, не тільки нав'язувати споживачу єдині можливі в країні ціни на газ, встановлені НКРЕ, але й недоброякісно виконувати обов'язки постачальника стосовно якості газу, обслуговування, що викликає численні обґрунтовані скарги споживачів.

Частка конкурентних ринків зменшується саме за рахунок збільшення частки монопольних ринків, а також ринків з ознаками індивідуального домінування, тобто таких, конкуренція на яких фактично неможлива, і ринок газу є одним із таких. Взаємовідносини між виробником і споживачем на ринку електроенергії в Україні протягом багатьох років характеризуються домінуючою монополією виробників та постачальників електроенергії, які змушують споживача отримувати електроенергію у попередньо визначеного постачальника і за встановленою ціною. Ніякої альтернативи щодо вибору постачальника або перегляду ціни споживачі, особливо громадяни, не мають, що виступає значним стримувальним фактором для розвитку всієї економіки<sup>2</sup>.

Діюча в Україні модель ринку позбавляє споживача будь-якого права вибору форм і моделей забезпечення себе енергією. Це відбувається, в тому числі, внаслідок законодавчого закріплення таких моделей енергетичних ринків, які не передбачають появи інших. В результаті існування природних монополій дозволяє великим виробникам енергії безальтернативно визначати умови забезпечення енергією споживачів, використовуючи централізовані мережі, залишаючи споживача в ситуації, де він нічого не вирішує і ні на що не впливає.

Прийняття Третього енергетичного пакета в країнах ЄС відкрило більші можливості для масового приходу нових гравців на ринки, зокрема малих виробників енергії з відновлюваних джерел. У зв'язку з приєднанням до Енергетичного співтовариства в рамках своїх зобов'язань необхідно втілити згадані положення у національному законодавстві.

Реформу української галузі газового господарства необхідно спрямувати на перегляд чинних традиційних схем і форм забезпечення споживачів енергією, технічними та організаційними можливостями обирати кінцевого постачальника електричної енергії. Вона також повинна закріпити

---

<sup>2</sup> Розвинені країни будують моделі, у яких надають перевагу відновлюваним джерелам енергії з мінімізованим негативним впливом на довкілля. Ще однією ключовою тенденцією є демонополізація енергетики, відповідно до якої споживач одного регіону країни має можливість підписати контракт на постачання електроенергії з компанією з іншого регіону. А близько 40 відс. сонячної електроенергії в Німеччині виробляють приватні господарства та енергокооперативи.

Демонополізується не тільки виробництво, а ще й постачання та споживання енергії. Після прийняття Третього енергетичного пакета в країнах ЄС компанія не може бути одночасно виробником електроенергії та володіти мережами. Саме це дозволило послабити вплив монополістів і сприяти появі величезної кількості нових виробників енергії на європейських ринках. В світі також активно розвиваються мікромережі, що поєднують виробництво та споживання струму в рамках одного або кількох населених пунктів.

форми та засоби забезпечення енергією у вигляді комплексного продукту, а не лише окремих її видів – теплової, електричної, механічної.

Отже, головне завдання АМКУ – забезпечити розвиток конкурентного ринку виробників різних видів енергії та можливість споживачів доступу до них для укладення взаємовигідних угод.

Лише законодавче забезпечення для споживачів права вибору схеми енергозабезпечення – структури і форм забезпечення себе енергією – може повернути в енергетичний сектор такий елемент ринку, як еластичність попиту.

Наявна організація енергетичної галузі спричиняє надмірне навантаження на споживачів як в частині облаштування власних систем споживання певних видів енергії, так і щодо витрат на отримання кожного виду енергії за абсолютно автономною схемою енергопостачання. Результатом такої реструктуризації повинні стати нові моделі забезпечення споживачів найбільш ефективними і продуктивними формами енергії. При реалізації відповідних моделей реструктуризації споживачу слід повернути не лише право вибору постачальника, а й право вибору схеми енергозабезпечення.

За збереження в Україні чинних схем організації галузі ключовий вплив матимуть і надалі великі виробники електричної та теплової енергії. В країні відсутній ринок у тому вигляді, який існує в економічно розвинених країнах. Так, чотири генеруючі компанії, що виробляють більш ніж 90 відс. всієї електроенергії країни, віддають свою продукцію одному оптовому покупцю – державному підприємству «Енергоринок» за ціною, яка встановлюється державною організацією – регулятором НКРЕ, у об'ємах, які визначаються ще одним утворенням – Диспетчерським центром «Укренерго». Єдиний закупник за цінами, які були встановлені НКРЕ (регулятором), передає електричну енергію єдиному продавцю – обласним енергетичним компаніям, і вони доводять її кінцевим споживачам за тарифами регулятора. Споживачі не мають жодної можливості вибору або впливу на ситуацію і зобов'язані сплачувати за споживання електроенергії за платіжними документами облenerго відповідно до тарифів НКРЕ. При цьому споживач позбавлений можливості контролювати кількість та особливо якість напруги, що відображається у зниженнях напруги, відключеннях тощо, за що постачальник відповідальності не несе. Виробники електроенергії не мають можливості змагатись за споживачів, тому що вони відокремлені один від одного. В результаті на ринку працюють закони державного монополізму. **Відсутність єдиної позиції Антимонопольного комітету України до усіх учасників ринку не сприяє забезпеченню конкурентного середовища в Україні. АМКУ, висвітлюючи основні тенденції розвитку ринків, як правило, залишає поза увагою особливості, що існують на окремих галузевих ринках і мають значний вплив на загальний рівень конкуренції. У Звіті не зазначається кількість монополізованих ринків, не дається динаміка їх**



**розвитку, не аналізуються причини виникнення монопольного становища на окремо взятих ринках.**

Заради збереження олігопольного впливу енергогенеруючих та енергопостачаючих підприємств в Україні зберігаються моделі автономних секторів галузі з тепlopостачання, електропостачання, постачання води, які самі переважно мають статус природних монополій. Збереження таких моделей виробництва і споживання енергії вимагає існування надмірно централізованих систем з енергопостачання, які є вкрай неефективними.

Наприклад, коефіцієнт корисної дії ТЕС в Україні не перевищує 35 відс., тобто від спаленого палива корисний залишок енергії становить лише 35 відс. Втрати в системах передавання і розподілу сукупно перевищують 20 відс. від зазначеного залишку корисної енергії. Отже, за існуючої надмірно централізованої енергетичної системи споживач може скористатися не більше 30 відс. корисної енергії. При цьому він повинен заплатити за 100 відс. і покрити технологічні та операційні витрати всіх учасників постачання, а також забезпечити для них відповідний прибуток. АМКУ погоджується з присутністю на ринку монополістів, які в результаті своєї діяльності доводять до споживачів тільки близько чверті використаних ресурсів. Намагання сформувати конкуренцію в галузі на рівні виробників електроенергії за наявності кількох великих компаній із значними потужностями в існуючих умовах є неможливим.

З іншого боку, введення в умови існування енергетичного ринку гнучкості попиту може примусити традиційних учасників ринку діяти більш ефективно, оскільки неприйняття нових умов ринку створить загрозу зникнення їх з ринку. Учасники ринку, які, прикриваючись штучними обмеженнями, сформували монополістичні чи олігополістичні структури та формують пропозиції, змушені будуть переглянути свою збутову політику щодо ціни, якості та надійності, почати розбудову взаємовигідних довгострокових відносин із споживачами.

**Для ефективнішого впливу на ситуації на ринку енергетики України, який сприятиме посиленню конкуренції та залученню на ринок більш прогресивних технологій, АМКУ необхідно постійно здійснювати поглиблений аналіз ситуації, що складається навколо цього ринку. За результатами такого аналізу Антимонопольний комітет України повинен забезпечувати здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері природних монополій, зокрема за дотриманням його вимог під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.**

**Наслідком такої роботи АМКУ повинно стати поліпшення ситуації на ринку енергетики, що відповідно надасть можливість споживачам самостійно визначатись щодо вибору послуг на ньому.**

## **6. ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ ОБМЕЖЕННЮ КОНКУРЕНЦІЇ ТА УСУНЕННЯ З РИНКУ МОНОПОЛІСТІВ, ЩО НЕ Є ПРИРОДНИМИ**

Значну роботу у 2016 році було проведено АМКУ у напрямку запобігання обмеженню конкуренції. На стор. 142–151 Звіту дається оцінка стану конкуренції на фінансових ринках України. За визначенням АМКУ це сфера діяльності учасників ринків з метою надання та споживання певних фінансових послуг. До ринків фінансових послуг, відповідно до класифікації АМКУ, належать професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інших видах ринків, що забезпечують обіг фінансових активів.

На стор. 142 Звіту АМКУ визначає, що його завдання на конкурентних ринках полягає також у захисті від дій (бездіяльності) органів влади, які можуть призводити до усунення, спотворення чи обмеження конкуренції на ринку, надання пільг (преференцій) окремим суб'єктам господарювання або створення несприятливих чи дискримінаційних умов діяльності порівняно з конкурентами.

АМКУ було досліджено ринок послуг з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ та державної соціальної допомоги; з приймання готівкових платежів від фізичних осіб за житлово-комунальні послуги; з обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Проведено аналіз конкуренції на ринках, виявлені порушення, зокрема, узгоджені дії в галузі страхування, концентрації на ринку банківських послуг, дана їх оцінка та сформульовані висновки, в тому числі, із наданням рекомендацій.

Разом з тим окремі напрями функціонування банківської системи залишились поза увагою АМКУ. Так, значна кількість банків в Україні протягом кількох років надавала кредити компаніям власників цих банків під низький, пільговий відсоток, а зовнішнім позичальникам – під високий, ринковий. Встановлення депозитних та кредитних відсоткових ставок банками для усіх суб'єктів господарювання має здійснюватися за єдиним економічно обґрунтованим принципом, без встановлення додаткових переваг окремим суб'єктам господарювання та дискримінаційних умов для певних галузей економіки, а також забезпечуючи рівний доступ суб'єктів господарювання до фінансових ресурсів. Викривленню конкуренції сприяло спотворення змагальності, суб'єкти господарювання отримували фінансування, що стало чинником консервації неефективності та обмеження техніко-технологічного розвитку. Водночас певні суб'єкти господарювання були змушені платити високі відсотки банкам, оскільки іншої альтернативи фінансування в них не було. Фактично для багатьох із них це ставало чинником усунення з ринку. Жодного розслідування АМКУ такої ситуації не було. В цей же період в Україні низка банків, в

**тому числі і таких, що входили до першої десятки за розмірами активів, припинили свою діяльність.** На думку експертів, банки повинні бути різні і виконувати різні функції. В ЄС системоутворюючі банки на кшталт Дойчебанку, які мають значний капітал і розгалужену мережу, існують разом із невеликими земельними банками, які обслуговують клієнтів окремого регіону. Кожний банк виконує свої функції, і для кожного банку Центробанк ЄС встановлює різні вимоги. Так, крупний банк, зокрема, займається іпотечним кредитуванням, а невеликий банк може спеціалізуватись тільки на роздрібному кредитуванні. У світовій практиці для оцінки рівня монополізації ринку використовують індекс Херфіндаля-Хіршмана. Чим вище показник цього індексу, тим вище монополізація ринку. За оцінками спеціалістів зазначений індекс протягом останніх років у банківському секторі постійно зростає. Обмеження конкуренції – це ризик фінансової безпеки і монополюючі високі ціни.

**Така ситуація у банківській системі зберігалась протягом кількох років також в результаті відсутності уваги АМКУ до питання контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у банківській галузі, захисту інтересів суб'єктів господарювання та споживачів. З метою запобігання монополізації товарних ринків, зловживання монополюючим (домінуючим) становищем, обмеження та спотворення конкуренції органи Антимонопольного комітету України повинні здійснювати державний контроль за концентрацією суб'єктів господарювання. Надмірна концентрація на фінансовому ринку може призвести до того, що банки залучатимуть депозити населення за заниженими ставками, встановлюючи монополюючі високі тарифи на свої послуги, в тому числі кредитні. Реалізації АМКУ своїх повноважень у Звіті не відображено.**

Про неправомірні дії Національного банку України, спрямовані на спотворення конкуренції у банківській системі протягом кількох останніх років, свідчать рішення, що приймаються за результатами судових процесів, розпочатих за ініціативою банків, які були фактично усунені з ринку.

Слід зазначити, що у квітні 2017 року в Україні винесено два судових рішення на користь банків-банкротів, відповідно до яких виведення банків з ринку визнано таким, що не відповідає закону. Так, 20 квітня 2017 року Київський апеляційний адміністративний суд визнав незаконним постанову Національного банку України про віднесення банку «Хрещатик» до категорії неплатоспроможних. 13 квітня Вищий адміністративний суд підтвердив незаконність рішення Нацбанку України про визнання неплатоспроможним банку «Фінансова ініціатива» і запровадження в ньому тимчасової адміністрації.

Аналогічна ситуація складається на ринку сільгосппродукції. На тлі скорочення випуску продукції металургійної галузі, що відбувається через втрату частини підприємств на непідконтрольних Україні територіях, агропромисловий сектор економіки став найважливішим завдяки

забезпеченню населення продукцією харчування, а країни – валютними резервами, отриманими в результаті продажу своєї продукції за кордон. При цьому, за даними останніх маркетингових років, 10 найбільших експортерів забезпечили вивіз майже половини врожаю пшениці, 40 відс. кукурудзи та 70 відс. ячменю. Це зумовлено тим, що найбільші експортери володіють інфраструктурою, необхідною для перевезення та зберігання зерна, або контролюють її. З огляду на те, що в кожному регіоні кількість таких великих компаній обмежена, існує реальна монополія на місцях, яка дає змогу монополістам, користуючись своїм становищем, занижувати закупівельні ціни на зерно. Аграрному сектору в нерівних умовах доводиться конкурувати з монополістами навіть за ресурси. Відсутність змін у регулюванні цілих галузей і обмеження техніко-технологічного розвитку державних компаній призводить до того, що вони залишають за собою статус монополіста, а нові підприємства не мають можливості з'явитися на ринках.

В Україні посилились процеси монополізації в авіаційній транспортній галузі, які негативно впливають на розвиток регіональних транспортних вузлів, транспортної системи в цілому, а також на соціально-економічний розвиток регіонів країни. Галузь авіаційного транспорту є другою за рівнем монополізації в Україні після галузі видобутку та переробки нафти.

Основною проблемою є боротьба з неприродною монополією в особі МАУ, яка утворилася на ринку авіаційних перевезень. Централізація ринку авіаційних перевезень України впливає на внутрішній ринок країни, на якому діють занадто високі тарифи, що наближаються до рівня тарифів на міжнародні перевезення.

Вже протягом багатьох років обговорюється питання запровадження програми «Відкрите небо» в Україні, яка може стати дієвим інструментом у боротьбі з різними монополіями в авіаційній галузі, зокрема, авіаційних перевезень, постачання авіаційного палива, надання аеронавігаційних послуг та різних видів хендлінгового обслуговування. Програма «Відкрите небо» обумовлює рівну конкуренцію на ринку авіаційних перевезень, а вітчизняні перевізники значно поступаються іноземним як за рівнем сервісу, так і за рівнем оптимізації виробничо-фінансових показників, рівнем матеріально-технічної бази, системою управління, системою контролю якості та інших. Для пасажирів ця програма вигідна меншими тарифами на авіаперевезення. Крім того, змусить українських перевізників підвищити рівень сервісу під час перельотів, особливо у разі забезпечення своєчасної доставки пасажирів до пункту призначення.

Важливим чинником залучення до України інших перевізників, що також вплине на розвиток конкуренції на ринку, має стати право аеропорту встановлювати на свій розсуд знижки на аеропортові збори. У світовій практиці ці знижки покликані мотивувати авіаперевізників до активнішої співпраці з аеропортом. В Україні найвигідніші умови завдяки пільгам і

знижкам, володіння частотами отримують МАУ. Питання щодо їх монопольного положення на ринку неодноразово ставало предметом розгляду на засіданнях АМКУ, але з роками ступінь домінування цієї авіакомпанії на ринку авіаперевезень тільки зростає.

Слід зазначити, що протягом кількох останніх років Рахункова палата в аналізах Звіту АМКУ піднімала питання про обмеження конкуренції на ринку авіаперевезень в частині встановлення заборон авіаційною адміністрацією України допуску на ринок низькобюджетних перевізників. У результаті питання залучення авіакомпаній «лоукостерів» до перевезень українських пасажирів так і не було вирішено. Формально на ринку існує компанія, яка має кваліфікацію перевізника з низькими цінами на квитки (Wizz air), але насправді вони не суттєво відрізняються від цін інших перевізників, що працюють на ринку пасажирських авіаперевезень.

Так, відповідно до даних інтернету щодо ціни на авіаквитки, на квітень-травень 2017 року квиток компанії Wizz air до Лондона коштує 8477 гривень, Турецьких авіаліній – 8717 грн, а Білоруських авіаліній взагалі 7944 грн, що на 500 грн нижче, ніж у так званого «лоукостера». В результаті українські авіалінії МАУ встановлюють найвищу ціну на цей напрямок у розмірі 12 386 грн, що майже на 5 000 грн більше, ніж у компанії, що пропонує найнижчу ціну перельоту.

Показник ціни компанії Wizz air у напрямку польотів до Барселони суттєво не відрізняється від показників інших перевізників і також не є найнижчим: Wizz air – 10 678 грн, Турецькі авіалінії – 9 641 грн, KLM – 7 220 грн (найнижча ціна), МАУ – 10 339 гривень.

Вартість авіаквитків до Дортмунда компанії Wizz air (12 456 грн) практично дорівнює вартості авіаквитків авіакомпанії Люфтганза (12 540 грн), фінансова стратегія якої не базується на низькобюджетних перевезеннях.

Фактично закордонні авіарейси із України виконуються єдиною українською компанією МАУ, а також компаніями країн, в які МАУ здійснює перельоти на підставі код-шерінгових угод. Нові компанії на ринку авіаперевезень України не з'являються і до міжнародних перевезень не допускаються. Тому все зазначене вище призводить до того, що авіакомпанія МАУ – єдиний в країні монополіст, що здійснює міжнародні перевезення пасажирів, має можливість встановлювати вільні ціни на квитки, з огляду тільки на свій зиск. В результаті цього переліт майже на всіх напрямках, що обслуговуються компанією МАУ літаками цієї компанії, стає найдорожчим.

**У цьому випадку АМКУ обмежився формальним фіксуванням ситуації, що склалася, без правового втручання. У Звіті АМКУ лише згадав про наявність перевізника, що займає монопольне становище на ринку авіаперевезень. Позиція АМКУ не сприяла усуненню порушень та приведенню ситуації на ринку до конкурентосприятливої. В подальшому це створює умови для поглиблення монополізації, що**

**призводить до витіснення інших учасників ринку та відповідно погіршення умов обслуговування споживачів.**

Разом з тим частиною першою статті 53 Закону «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що, якщо суб'єкт господарювання зловживає монополюючим становищем, органи АМКУ мають право прийняти рішення про примусовий його поділ. Отже, АМКУ наділений законодавством таким правом, проте на практиці немає жодного випадку його застосування. Це свідчить про послаблення контролю АМКУ за процесом монополізації.

На стор. 118 Звіту дається оцінка українському ринку дистрибуції сигарет. Зокрема, йдеться про проведення перевірки в межах розслідування справи за ознаками порушень законодавства про захист економічної конкуренції з боку ТОВ «Тедіс Україна».

За висновками АМКУ ціни на сигарети є регульованими завдяки встановленню виробниками та імпортерами максимальних роздрібних цін. З 2013 року 100 відс. виробленої продукції на ринку реалізується винятково через ТОВ «Тедіс Україна».

Відповідно до схеми, наведеної на стор. 119 Звіту, у 2013–2015 роках 99,12 відс. імпорту та виробництва сигарет було реалізовано безпосередньо через ТОВ «Тедіс Україна», тобто майже 100 відс. ринку оптової торгівлі було підконтрольне одному підприємству.

Частина 2 статті 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначає, що монополюючим (домінуючим) становищем вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків.

Відповідно до частини першої статті 13 цього Закону зловживанням монополюючим (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монополюне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку. Частина 3 зазначеної статті передбачає, що зловживання монополюючим (домінуючим) становищем на ринку забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.

Статтею 36 передбачено, що органи Антимонополюючого комітету України розпочинають розгляд справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі за власною ініціативою. Водночас, відповідно до статті 48 Закону, одним із рішень, що приймаються АМКУ за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, є примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монополюне (домінуюче) становище на ринку.

Отже, поріг, передбачений Законом для визнання монополюючого (домінуючого) становища суб'єкта господарювання, ТОВ «Тедіс Україна» перевищено більш ніж у 3 рази. Така ситуація зберігається незмінною

протягом 2 років. Інші учасники ринку просто не допускаються до виробників та експортерів, завдяки чому запроваджується зручна для монополіста цінова політика на роздрібному ринку продажу, що приносить надприбутки.

АМКУ визнає монопольне становище господарюючого суб'єкта. Так, рішенням АМКУ від 16.12.2016 № 551-р визнано, що ТОВ «Тедіс Україна» у 2013–2015 роках займало монопольне (домінуюче) становище на загальному ринку дистрибуції сигарет.

У ситуації, що склалася, не можна було виключати розгляд такого рішення, як примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку. Замість цього АМКУ застосовує до порушника штрафні санкції, суми яких монополіст швидко компенсує завдяки надприбуткам, що гарантують йому монопольне (домінуюче) становище.

У попередніх аналізах Рахунковою палатою зазначалось, що АМКУ практично не застосовує такого рішення, як примусовий поділ суб'єкта господарювання. На нашу думку, у питанні з монополістом, що протягом кількох років охоплює 99,12 відс. ринку, було б доцільним розглянути питання про прийняття рішення щодо примусового поділу. Такий важіль впливу необхідно розглядати кожного разу щодо конкретного монополіста, але з розробкою відповідних критеріїв, які на сьогодні відсутні<sup>3</sup>.

Під час проведення аналізу Антимонопольним комітетом України була надана інформація, що у рішенні № 551-р від 16.12.2016, прийнятому АМКУ за результатами справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції ТОВ «Торгова компанія «Мегаполіс-Україна» (ТОВ «Тедіс Україна»), примусовий поділ не застосовано, оскільки, як вказано в п. 331 рішення:

«1) принцип відділення діяльності з дистрибуції і оптової реалізації сигарет від діяльності з роздрібною реалізацією сигарет може створити додатковий бар'єр для вступу на ринок для нових дистриб'юторів;

2) будь-який суб'єкт господарювання, що відповідає ліцензійним умовам, має можливість отримати ліцензію на право оптової і роздрібною торгівлі тютюновими виробами, а відтак зазначене відділення не унеможливить отримання Відповідачем ліцензій на право оптової та роздрібною реалізації тютюнових виробів у майбутньому на підставі норм чинного законодавства.

Оскільки, згідно з діючим законодавством, монополіст здійснює реорганізацію на власний розсуд, суб'єкти підприємницької діяльності, створені в результаті поділу, можуть залишитися пов'язаними відносинами

---

<sup>3</sup> Накладення на порушника штрафу у розмірі 431,2 млн грн є другим найбільшим штрафом (крім штрафу, накладеного на ПАТ «Газпром»). 26 квітня поточного року порушником було сплачено 300 млн грн, що є найбільшим сплаченим штрафом за історію існування АМКУ.

контролю, що не призводитиме до практичної зміни структури ринку або його концентрації».

В інформації, наданій АМКУ, акцентується на можливому відокремленні оптової торгівлі монополіста від роздрібної. При цьому поза увагою Комітету залишається питання щодо поділу частини підприємства, яка займається оптовою торгівлею сигарет, де монополіст займає близько 99 відс. ринку. Слід визнати слушною думку АМКУ стосовно того, що формальний поділ ТОВ «Тедіс Україна» призведе до утворення на ринку частин підприємства-монополіста, діяльність яких буде скерована із одного центру, спрямована для досягнення спільної мети і фактично залишить монополіста на ринку.

Незважаючи на те, що відповідно до законодавства одним із рішень, що приймаються АМКУ за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, є примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монополіне (домінуюче) становище на ринку, АМКУ такого заходу жодного разу не застосовував. Водночас відсутній (не розроблений) механізм (процедура) примусового поділу монополіста для застосування його на практиці, з урахуванням специфіки ринків та можливих наслідків після процедури поділу. Такий поділ повинен створити сприятливі умови для функціонування учасників ринку в нових умовах здорової конкуренції та відповідно рівноцінний розвиток самих учасників ринку. В той же час формальне застосування примусового поділу без комплексного підходу не забезпечить розбудову монополіста до рівня незалежного суб'єкта господарювання та залучення і зміцнення інших учасників ринку.

Враховуючи значну кількість монополізованих ринків, на яких існують підприємства, що займають домінуюче становище і по відношенню до яких вбачається необхідність застосування примусового поділу, стає нагально необхідним внесення змін у законодавство про захист економічної конкуренції щодо порядку створення нових компаній в результаті примусового поділу, правил необхідного продажу частки в новостворених компаніях незалежним гравцям на ринку, механізмів компенсації у разі примусового продажу часток компаній.

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

За інформацією Антимонопольного комітету України (стор. 190 Звіту), протягом 2016 року сума накладених штрафів на порушників законодавства про захист економічної конкуренції у загальному розмірі становить 86721,8 млн грн, що на 123 відс. більше, ніж у 2015 році (339,0 млн гривень).



Із загального розміру штрафних санкцій (86721,8 млн грн), накладених у 2016 році, майже 86404,5 млн грн накладено за такі порушення: зловживання монополією, майже 294,2 млн грн – антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання; майже 5,0 млн грн – недобросовісна конкуренція; понад 18,1 млн грн – за порушення інших видів.

Слід відмітити, що основною частиною у сумі накладених штрафів та пені у 2016 році є штрафні санкції за порушення у вигляді зловживань монополією на ринку послуги з транзиту природного газу магістральними трубопроводами територією України як покупця, накладені у рамках однієї справи на ПАТ «Газпром», на суму 85965,9 млн гривень. На ТОВ «ТЕДІС Україна» накладені штрафні санкції у розмірі 431,2 млн грн у справах про зловживання монополією на загальнодержавному ринку дистрибуції сигарет. Тобто штрафні санкції за порушення у вигляді зловживань монополією (домінуючим) становищем накладені лише на двох суб'єктів господарювання.

На сьогодні найбільш монополізованими в Україні є ринки паливно-енергетичного комплексу, транспорту, ЖКГ. Як встановлено аналізом, за останні роки простежується тенденція, що через негативні кризові явища фінансові ресурси з конкурентних перепливають до монополізованих. Це призводить до виходу суб'єктів із конкурентних ринків, посилення концентрації і створення загрози монополізації. Водночас на цих ринках відбувається найбільше зловживань монополією. Натомість, **незважаючи на те, що, як вбачається із аналізу Звіту, Антимонопольний комітет України володіє ситуацією на ринках, далеко не завжди, як свідчить фактична ситуація, він належним чином втручається в існуючі на них проблеми. Результати проведеного аналізу свідчать про відсутність системних дій в реалізації повноважень АМКУ, спрямованих на усунення причинно-наслідкових зв'язків, які вже стало діють на ринках України.**

Нагальною необхідністю є сконцентрування уваги АМКУ на великих суб'єктах господарювання. Так, досить гостро постало питання монополізму на ринку енергетики, зокрема, наявні структурні ознаки колективної монополії у складі трьох суб'єктів: Енергоатома, групи компаній «ДТЕК» та Укргідроенерго.

На стор. 187 Звіту наведена статистика щодо кількості припинених порушень Антимонопольним комітетом, в якій зазначено, що «із загальної кількості припинених порушень 1338 (44 відс.) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої законом відповідальності; 1734 (56 відс.) – шляхом надання рекомендацій органами Антимонопольного комітету». Склалася стала тенденція, коли АМКУ все менше (у відсотках) застосовує штрафи щодо порушників законодавства про захист економічної конкуренції, в той же час порушення законодавства в частині зловживання монополією становить 43 відс. (1322). АМКУ декларує

позицію, що в Україні, як і в Євросоюзі, штраф може бути незначним (якщо порушення припинено й потенційна шкода не має негативних наслідків для конкуренції), тому що головне його завдання – стримувальний ефект з метою запобігання порушенням у майбутньому.

**З урахуванням позиції АМКУ, слід водночас зауважити, що стаття 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачає можливість застосування більш жорстких санкцій – накладення штрафів у розмірі до десяти відсотків доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. Застосування АМКУ незначних штрафних санкцій не повинно створювати підґрунтя, яке фактично мінімізує відповідальність великих компаній за зловживання монопольним становищем.**

Аналіз наведених у Звіті даних засвідчив, що у 2016 році порушниками законодавства про захист економічної конкуренції сплачено до державного бюджету 32,6 млн грн (приблизно 24 відс.) накладених штрафів та пені.

Проблема сплати суб'єктами господарювання штрафів до державного бюджету також підтверджується АМКУ у Звіті про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2017 року за КПКВК ДБ 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», в якому АМКУ прогнозує сплату до державного бюджету на рівні 50 відс. суми накладених штрафів. Однак до загального фонду надійшло 0,1 відс. і відповідне відхилення становить 49,9 відсотка. Зниження одного показника обумовлене стрімким зростанням обсягу накладених штрафів у 2016 році. Зокрема, тільки в справі «Газпрому» накладений штраф становить 86,9 млрд гривень.

Прикладом може слугувати накладений багатомільярдний штраф на ПАТ «Газпром», який на сьогодні не сплачено. АМКУ звернувся з позовом до Господарського суду про стягнення з ПАТ «Газпром» основної суми штрафу в розмірі 86 млрд грн та пені за несвоєчасну сплату. Судове провадження триває.

Однією з проблем, з якою АМКУ стикається у своїй діяльності, є невиконання його рішень про накладення штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а також неможливість стягнення пені, нарахованої за несвоєчасну сплату штрафу.

Згідно з Законом України «Про захист економічної конкуренції» рішення та розпорядження органів АМКУ, голів його територіальних відділень є обов'язковими для виконання. Разом із тим відповідач, на якого рішенням органів АМКУ накладено штраф та пеню, має право оскаржити таке рішення повністю або частково до господарського суду у 2-місячний строк з дня його одержання.

Статистика виконання рішень, винесених органами АМКУ, свідчить, що лише незначна (з точки зору сум накладених штрафів) їх частина виконується відповідачами добровільно. Інші рішення оскаржуються відповідачами до суду, а потім, після завершення судових проваджень, потрапляють до органів Державної виконавчої служби для примусового виконання.

За 2016 рік прийнято 152 рішення Комітету про накладення на суб'єктів господарювання штрафів на суму 86688,3 млн грн, з якої лише 9,2 млн грн (приблизно 0,011 відс.) сплачено в добровільному порядку, решта рішень АМКУ оскаржуються в судах. У 2016 році у провадженні органів державної виконавчої служби знаходилося 64 накази господарських судів щодо примусового стягнення з суб'єктів господарювання коштів (штрафів, пені) на загальну суму 30,2 млн гривень. Водночас зазначені кошти до бюджету органами державної виконавчої служби за 2016 рік стягнуто не було.

Органами державної виконавчої служби в 2016 році стягнуто 1,5 млн грн з числа рішень, прийнятих органами АМКУ в попередніх роках.

У переважній більшості випадків рішення органів АМКУ про накладення значного (орієнтовно понад 50 тис. грн) штрафу відповідачами добровільно не виконуються, а оскаржуються до господарського суду відповідно до закону. Проходження трьох судових інстанцій у справі про оскарження рішення АМКУ на практиці займає 1–1,5 року (інколи, по складних справах, довше), а у випадках, коли касаційний суд направляє справу на новий розгляд до суду першої інстанції, може займати до трьох років. У разі, якщо за результатами розгляду справи про оскарження рішення АМКУ воно залишається судами в силі, АМКУ надалі повинен звертатися до суду з позовом про примусове виконання, по суті, вже перевіреного судами рішення про накладення штрафу, а також стягнення пені, нарахованої за несвоєчасне невиконання (стор. 192–193 Звіту).

Відповідно до напрацьованої судової практики у провадженні про примусове виконання відповідачі вже не мають права оскаржувати рішення АМКУ по суті (тобто заявляти заперечення щодо незаконності та/або необґрунтованості цього рішення). Водночас таке судове провадження, з урахуванням можливості оскарження в апеляційному або касаційному порядку, фактично триває приблизно ще один рік. Таким чином, з моменту прийняття АМКУ рішення про накладення штрафу за порушення конкурентного законодавства до моменту відкриття виконавчого провадження щодо його примусового виконання проходить фактично 2–2,5 року, а інколи навіть до 4 років.

Відповідно до чинного законодавства у разі, якщо відповідач не виконує рішення добровільно, фактично застосовується процедура подвійної перевірки рішень АМКУ судом. Це невиправдано зтягує у часі їх виконання та не може вважатися розумним та ефективним. Цього часу, який становить 2–2,5 року, відповідачеві, як правило, цілком достатньо для того, щоб

позбутися всіх активів, переукласти договори та перевести свою операційну діяльність на інші, пов'язані суб'єкти господарювання та розпочати процедуру ліквідації або банкрутства відповідача.

Виконавче провадження про примусове виконання рішення АМКУ, яке може бути відкрите лише після завершення всіх судових проваджень, у такому випадку не дає жодного результату через відсутність у боржника майна або припинення боржника – юридичної особи. Наприклад, у процедурах ліквідації та банкрутства органи АМКУ, маючи дуже часто найбільші за розміром грошові вимоги, є кредиторами останніх черг (у ліквідації – останньої четверної, у банкрутстві – четвертої щодо стягнення штрафу і шостої щодо стягнення пені), а відтак вимоги АМКУ залишаються незадоволеними та погашаються після задоволення вимог інших кредиторів з пріоритетними вимогами.

**Слід констатувати, що АМКУ наділений широкими повноваженнями та значною дискрецією стосовно накладення штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Водночас, як засвідчує аналіз, статистика примусового виконання рішень АМКУ вказує на низький рівень фактичної сплати штрафів за скоєння правопорушення до державного бюджету. Отже, існує нагальна проблема у забезпеченні примусового виконання рішень АМКУ.**

У цьому контексті заслуговують на увагу Рекомендації щодо конкурентного права та політики в Україні ОЕСР в частині необхідності забезпечення безпосереднього правозастосування для рішень АМКУ, які визнано обов'язковими. Зокрема, у Рекомендаціях зазначається, що на сьогодні для того, щоб забезпечити виконання своїх рішень, АМКУ зобов'язаний звернутися в суд, щоб отримати документ про правозастосування, а потім подати цей документ у Державну виконавчу службу України, яка зможе забезпечити виконання рішення АМКУ. Якщо АМКУ зможе безпосередньо забезпечувати виконання своїх рішень, це означатиме, що він отримає можливість скеровувати їх одразу до Державної виконавчої служби України. Це також сприятиме підвищенню ефективності та виконанню стримувальної функції системи покарань за створення картелів.

Стосовно підходів щодо нарахування сум штрафів порушникам законодавства про захист економічної конкуренції необхідно наголосити, що питання визначення розміру штрафів багато років залишалось одним із проблемніших в українському антимонопольному регулюванні.

Положення статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» визначають дуже широкі дискреційні повноваження Антимонопольного комітету України відносно встановлення розміру штрафів за порушення. Достатньо довгий період часу відсутність чітких критеріїв визначення штрафу дозволяла АМКУ накладати штрафи на власний розсуд. На необхідності розроблення методичного документа, який

би встановлював механізм розрахунку штрафних санкцій, неодноразово наголошувала Рахункова палата.

Вперше Рекомендаційні роз'яснення щодо розрахунку штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції були прийняті АМКУ 15.09.2015. Згодом за результатами практики застосування Комітетом положень прийнятого документа він зазнав певних змін.

На цей час підходи Антимонопольного комітету України, які рекомендується застосовувати його органам для визначення розміру штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, визначаються Рекомендаційними роз'ясненнями від 09.08.2016 № 39-рр «Щодо застосування положень частин другої, п'ятої та шостої статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», частин першої та другої статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної концентрації».

Рекомендаційні роз'яснення Антимонопольного комітету України від 31.05.2016 № 26-рр «Щодо застосування положень частин другої та п'ятої статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», частин першої та другої статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» визнано такими, що втратили чинність.

09.08.2016 Комітет затвердив Рекомендаційні роз'яснення щодо застосування положень частин другої, п'ятої та шостої статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», частин першої та другої статті 21 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», зміни стосуються, зокрема:

- підходу до розрахунку базового штрафу за порушення найбільшої, значної та помірної тяжкості. Так, для його визначення до початкового розміру штрафу застосовуються коефіцієнти, що враховують вплив порушення на суміжні ринки, соціальна значущість товару, а також рівень прибутковості діяльності, пов'язаної з порушенням;

- можливості надання порушником обґрунтованого розрахунку розміру неправомірно отриманої вигоди та/або втрат (збитку) особи (осіб), права яких порушено внаслідок вчинення відповідних порушень законодавства про захист економічної конкуренції, з метою розрахунку базового розміру штрафу.

Водночас у Рекомендаційних роз'ясненнях зазначається, що підходи АМКУ до цього питання залишаються незмінними: штраф за антиконкурентні порушення має перевищувати незаконно отриманий прибуток та мати стримуючий ефект, при цьому не усуваючи суб'єкта господарювання з ринку чи позбавляючи його можливості конкурувати.

Слід відмітити, що прийняття Рекомендаційних роз'яснень підвищило прозорість АМКУ та зробило його рішення прогнозованими для суб'єктів господарювання. Рекомендаційними роз'ясненнями чітко встановлюються основні принципи розрахунку штрафів, чітко сформульовані критерії розподілу порушень залежно від їх тяжкості.

Належним чином були розподілені і розміри штрафів за такі порушення. Встановлена двоступенева процедура визначення розміру штрафу. Фактично базовий розмір штрафу, який визначається в рекомендаційних роз'ясненнях, є єдиним для будь-якого порушення. На другому етапі АМКУ, ґрунтуючись на визначених в рекомендаціях умовах, зменшує або збільшує розмір штрафу, зважаючи на наявні обтяжуючі або пом'якшуючі обставини, при цьому перелік останніх не є вичерпним. Таким чином, АМКУ має певну дискрецію при застосуванні пом'якшуючих або обтяжуючих обставин, що повністю відповідає підходу до визначення таких обставин Європейською Комісією.

Разом з тим у АМКУ залишається можливість визначати розмір штрафу щодо окремих порушень у достатньо широких межах. Наприклад, штраф за концентрацію може коливатися від 30 тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян до 5 відсотків доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) порушника на ринку, на якому відбулася концентрація. Вочевидь, що розмір штрафу буде залежати від тяжкості порушення. Однак критеріїв визначення його розміру Рекомендаційні роз'яснення не містять.

Надзвичайно важливим залишається забезпечення прозорості в прийнятті рішень і розрахунку штрафів. Так, Рекомендаційні роз'яснення не містять норми щодо відображення розрахунку штрафу в рішенні. Аналіз рішень АМКУ, прийнятих після 09.08.2016 і опублікованих на його сайті, свідчить, що у мотивувальній частині рішення вказується розмір доходу підприємства, перелік обтяжуючих та пом'якшуючих обставин, розмір штрафу, при цьому розрахунок розміру штрафу не вказується. Стаття 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» залишає визначення точного розміру штрафу за органами АМКУ залежно від обставин кожної конкретної справи; такі повноваження за своєю природою належать до дискреційних, які реалізуються АМКУ з певною свободою розсуду.

Аналіз матеріалів справ засвідчив різні підходи Антимонопольного комітету України до визначення розміру доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) при визначенні розміру штрафу за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Також аналіз засвідчив, що розмір накладених штрафів є доволі низьким для великих суб'єктів господарювання.

**Для формування однозначних позицій, забезпечення прозорості Комітету при накладенні штрафу необхідно змінити підходи до викладення мотивувальної частини рішення при розрахунку остаточної суми санкції.**

Прийняті Рекомендаційні роз'яснення, безумовно, є позитивним кроком у розвитку антимонопольного регулювання в Україні, разом з тим постає питання щодо юридичного статусу цього документа. Угодою про асоціацію між Україною та ЄС передбачено, що українське відомство з питань конкуренції затвердить та опублікує документ, в якому

роз'яснюються принципи визначення штрафних санкцій за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. На сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходиться 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 від 19.03.2015), направлений на повторне друге читання. Враховуючи, що Рекомендаційні роз'яснення є внутрішнім документом АМКУ, відповідно до вимог національного законодавства та з метою надання легітимності цьому документу доцільно поставити питання про його реєстрацію в Міністерстві юстиції України.

## **8. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ**

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» АМКУ затверджені бюджетні призначення за двома бюджетними програмами, а саме: КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» та КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права»; паспорти бюджетних програм затверджені у строки, визначені статтею 20 Бюджетного кодексу України – 04.02.2016<sup>4</sup> та 12.02.2016<sup>5</sup> відповідно.

Метою бюджетної програми за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» (далі – КПКВК 6011010) є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель, за КПКВК 6011020 «Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права» (далі – КПКВК 6011020) – наукове забезпечення положень та механізмів, що впроваджуватимуться для реалізації законодавства про захист економічної конкуренції.

Виконання державних цільових програм згаданими паспортами бюджетних програм не передбачено.

Напрямами використання бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 6011010 є забезпечення виконання функцій і завдань у сфері конкурентної політики, контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 01.01.2016, та сплата судового збору. Бюджетні кошти за бюджетною програмою за КПКВК 6011020

---

<sup>4</sup> Спільний наказ Антимонопольного комітету України та Міністерства фінансів України від 04.02.2016 № 4/33.

<sup>5</sup> Спільний наказ Антимонопольного комітету України та Міністерства фінансів України від 12.02.2016 № 9/63.

передбачено використати за напрямом виконання прикладних наукових досліджень та розробок у сфері конкурентної політики та права.

**Законом України від 19.05.2016 № 1384 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»<sup>6</sup> збільшені бюджетні призначення за обома бюджетними програмами. Однак зміни до паспорта бюджетної програми за КПКВК 6011010 внесені лише 21.07.2016<sup>7</sup>, а до паспорта бюджетної програми за КПКВК 6011020 – 25.07.2016<sup>8</sup>, що в частині строків затвердження<sup>9</sup> не відповідає вимогам пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання<sup>10</sup>.**

Законом України від 06.10.2016 № 1660 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»<sup>11</sup> бюджетні призначення за бюджетною програмою за КПКВК 6011010 збільшено до 70 619,4 тис. гривень. Зміни до паспорта бюджетної програми за КПКВК 6011010 внесені 17.11.2016<sup>12</sup>, що в частині строків затвердження<sup>13</sup> відповідає вимогам пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання.<sup>14</sup>

Згідно із Звітом про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2017 року за бюджетною програмою за КПКВК 6011010 використано коштів на загальну суму 70 670,6 тис. грн, з них: загальний фонд – 65 587,5 тис. грн та спеціальний фонд – 5 083,1 тис. гривень, а згідно із Звітом про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2017 року за бюджетною програмою за КПКВК 6011020 – 916,6 тис. грн, з них: загальний фонд – 842,4 тис. грн та спеціальний фонд – 74,2 тис. гривень.

Спеціальний фонд АМКУ затверджено в загальній сумі 2 767,1 тис. грн за рахунок надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (код доходів 25010100) в сумі 2 748,1 тис. грн, надходжень бюджетних установ

<sup>6</sup> Набрав чинності з 14.06.2016.

<sup>7</sup> Спільний наказ Антимонопольного комітету України та Міністерства фінансів України від 21.07.2016 № 58/666.

<sup>8</sup> Спільний наказ Антимонопольного комітету України та Міністерства фінансів України від 25.07.2016 № 59/667.

<sup>9</sup> Протягом двох тижнів після внесення Мінфіном відповідних змін до розпису державного бюджету (зміни до розпису внесені 29.06.2016).

<sup>10</sup> Затверджено наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за №47/7368.

<sup>11</sup> Набрав чинності з 19.10.2016.

<sup>12</sup> Спільний наказ Антимонопольного комітету України та Міністерства фінансів України від 17.11.2016 № 92/983.

<sup>13</sup> Протягом двох тижнів після внесення Мінфіном відповідних змін до розпису державного бюджету (Зміни до розпису внесені 04.11.2016).

<sup>14</sup> Затверджено наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368.



від додаткової (господарської) діяльності (код доходів 25010200) – 12 000 тис. грн, надходжень бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна) (код доходів 25010400) – 7,0 тис. гривень. Використання коштів спеціального фонду передбачено за КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» у сумі 257, 6 тис. грн, за КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» у сумі 2 219,5 тис. грн, за КЕКВ 2250 «Видатки на відрядження» – 250,0 тис. грн та за КЕКВ 2800 «Інші поточні видатки» – 40,0 тис. гривень.

За даними Звіту про надходження та використання коштів загального фонду за 2016 рік за бюджетною програмою за КПКВК 6011010 затверджено на звітний період 67 905,6 тис. грн, надійшло коштів – 67 430,030 тис. грн, касові видатки відповідають надходженням, фактичні видатки становлять 67 496,022 тис. гривень.

За даними Звіту про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги за 2016 рік за бюджетною програмою за КПКВК 6011010, залишок коштів на початок року становив 4001,321 тис. грн, надійшло коштів за звітний період 9 237,353 тис. грн, касові видатки – 5 120,632 тис. грн, фактичні – 5 264,284 тис. грн, залишок коштів на кінець року – 4 517,042 тис. гривень.

Проведеним аналізом надходження і використання у 2016 році коштів спеціального фонду за кодом доходів 25010100 «Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю» встановлено, що за цим кодом доходів на рахунки АМКУ та його територіальних відділень зараховуються кошти, отримані від надання дозволів на концентрацію, на узгоджені дії та висновків: кошти, отримані за видачу додаткових примірників завірених копій рішень та як відшкодування фактичних витрат на копіювання (збільшення дохідної частини), а також помилково зараховані кошти.

Згідно із Звітом про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2017 року за бюджетною програмою за КПКВК 6011020 використано коштів на загальну суму 916,6 тис. грн, з них: загальний фонд – 842,4 тис. грн та спеціальний фонд – 74,2 тис. гривень. Діяльність за зазначеною бюджетною програмою здійснюється лише Центром комплексних досліджень з питань антимонопольної політики (далі – Центр), який створено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 № 507 "Про створення Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики" та віднесено до сфери управління Антимонопольного комітету України.

Касові видатки за загальним фондом бюджетної програми за 2016 рік становлять 842,4 тис. грн, за спеціальним фондом – 74,2 тис. гривень. Відхилення пояснюється економією бюджетних коштів за загальним фондом та залишком коштів за спеціальним фондом Центру комплексних досліджень на 01.01.2016. Відповідно до Тематичного плану Центром у 2016 році виконано два прикладних наукових дослідження: «Тенденції змін стану

конкурентного середовища в економіці України у 2015 році» та «Особливості розгляду справ про порушення Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції».

За спеціальним фондом кошти у 2016 році були використані: на погашення кредиторської заборгованості за надані послуги сторонніх організацій, яка виникла у 2014 році в сумі 5,5 тис. грн; на оплату послуг інформаційно-технологічного супроводу програми ІС: Підприємство (для бюджетних установ) та заправку картриджів – 9,0 тис. грн; на придбання матеріалів та інших необоротних матеріальних активів (засоби КЗІ – флешки ЕЦП, друк тез конференції) в сумі 4,8 тис. грн; на сплату послуг наукових працівників за договорами цивільно-правового характеру у сумі 54,9 тис. гривень.

## ВИСНОВКИ

1. Звіт Антимонопольного комітету України за 2016 рік підготовлений відповідно до вимог чинного законодавства про діяльність Антимонопольного комітету України. За обсягом та повнотою викладення Звіт відображає ситуацію на пріоритетних ринках, надає можливість ознайомитись з поглибленими дослідженнями АМКУ окремих соціально важливих ринків щодо виявлення ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції. При підготовці Звіту враховані пропозиції Рахункової палати щодо способу та структури викладення інформації. Водночас у Звіті необхідно більш детально відобразити роботу територіальних відділень Антимонопольного комітету України, які входять до системи антимонопольних органів, тим більше, що АМКУ розроблена концепція структурної реформи територіальних відділень, яка сприятиме підвищенню ефективності захисту економічної конкуренції на ринках в інтересах споживачів, бізнесу та економіки країни, зокрема на регіональному та місцевому рівнях.

2. Аналіз Звіту засвідчив, що Антимонопольний комітет України, фіксуючи об'єктивну ситуацію на ринках, не завжди належним чином розв'язує існуючі на них проблеми. Зокрема, необхідними є системні дії та співпраця АМКУ й органів влади, спрямовані на усунення причинно-наслідкових зв'язків, які стримують належний розвиток конкуренції на ринках України. Як зазначено у Звіті, АМКУ розпочато роботу над розробленням Національної програми розвитку конкуренції, що має на меті комплексний державницький підхід до розвитку конкуренції в країні за участю органів влади.

Ринки, визначені у Звіті АМКУ як такі, що мають високий рівень конкуренції, відповідно до опитування респондентів – підприємств щодо характеристики рівня конкуренції на галузевих ринках, одночасно можуть мати ознаки олігополістичної чи монополістичної конкуренції. АМКУ згідно з визначеною законодавством компетенцією має забезпечити відсутність

штучно створених обмежень входу нових підприємств на такі ринки, а також аналіз регуляторних бар'єрів з метою недопущення зловживання ринковою владою вказаними суб'єктами та спотворення конкуренції на ринку. Належне здійснення повноважень щодо контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, передбачених Законом України «Про Антимонопольний комітет України», надасть можливість АМКУ забезпечити підвищення рівня розвитку ефективного конкурентного середовища та вдосконалення правил конкуренції.

3. Як засвідчив аналіз Звіту, для більш ефективного впливу на ситуацію на ринку енергетики України та сприяння посиленню конкуренції і залученню на ринок більш прогресивних технологій АМКУ необхідно постійно здійснювати поглиблений аналіз ситуації, що складається в межах цього ринку. За результатами такого аналізу Антимонопольний комітет України повинен забезпечувати здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері природних монополій, зокрема за дотриманням його вимог під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій. Результатом такої роботи АМКУ повинно стати поліпшення ситуації на ринку енергетики, що, відповідно, надасть можливість споживачам самостійно визначатись з вибором послуг на цьому ринку.

4. Для більш ефективного виконання повноважень АМКУ у сфері боротьби з порушеннями у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, концентрації, монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання необхідно класифікувати учасників ринку шляхом визнання їх монопольного (домінуючого) становища при послідовному системному вивченні АМКУ питання щодо ролі структурних показників ринку (частки ринку чи підприємств) під час визначення цього становища та вивчення економічного аналізу ситуації на ринку і негативного впливу на чесну конкуренцію та споживачів. Дії АМКУ у цій сфері не забезпечують належних результатів, які б могли змінити ситуацію, не змушують суб'єктів підприємництва зменшувати роздрібні ціни, через що не відчувається поліпшення ситуації на ринках. Це, у свою чергу, додатково стимулює поширення узгоджених конкурентних дій серед суб'єктів ринків, зокрема в енергетичній галузі.

Відсутність єдиної позиції Антимонопольного комітету України щодо всіх учасників ринку не сприяє забезпеченню конкурентного середовища в Україні. АМКУ, висвітлюючи основні тенденції розвитку ринків, як правило, залишає поза увагою особливості, що існують на окремих галузевих ринках і мають значний вплив на загальний рівень конкуренції. У Звіті не вказано кількості монополізованих ринків, не надано динаміки їх

розвитку, не проаналізовано причин виникнення монопольного становища на окремо взятих ринках.

5. З метою запобігання монополізації товарних ринків, зловживанню монопольним (домінуючим) становищем, обмеженню конкуренції органи Антимонопольного комітету України повинні здійснювати державний контроль за концентрацією суб'єктів господарювання, зокрема на ринку фінансових та банківських послуг. Концентрація фінансового ринку може призвести до того, що банки залучатимуть депозити населення за заниженими ставками, встановлюючи монопольно високі тарифи на свої послуги, в тому числі кредитні. Повноваження АМКУ у цій сфері у Звіті не відображені.

Окремі напрями функціонування банківської системи залишилися поза увагою АМКУ. Встановлення депозитних і кредитних відсоткових ставок банками для усіх суб'єктів господарювання має здійснюватись за єдиним економічно обґрунтованим принципом, без встановлення додаткових переваг окремим суб'єктам господарювання та дискримінаційних умов для певних галузей економіки, а також забезпечувати рівний доступ суб'єктів господарювання до фінансових ресурсів. Викривленню конкуренції сприяло спотворення змагальності, суб'єкти господарювання отримували фінансування, що стало чинником консервації неефективності та обмеження техніко-технологічного розвитку. Певні суб'єкти господарювання були змушені платити високі відсотки банкам, фактично для багатьох із них це ставало чинником усунення з ринку. В цей період в Україні ряд банків, у тому числі і тих, що входили до першої десятки за розмірами активів, припинив свою діяльність.

6. Незважаючи на те, що відповідно до законодавства одним із рішень, що приймаються АМКУ за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, є примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, АМКУ таких заходів взагалі не застосовував. Відсутній (не розроблений) механізм (процедура) примусового поділу монополіста для застосування його на практиці з урахуванням специфіки ринків і можливих наслідків після процедури поділу. Поділ повинен привести до створення сприятливих умов для функціонування учасників ринку в нових умовах здорової конкуренції та, відповідно – рівноцінного розвитку самих учасників ринку. Формальне застосування примусового поділу не забезпечить розбудову монополіста до рівня незалежного суб'єкта господарювання та залучення і зміцнення інших учасників ринку.

7. Як впливає зі Звіту, АМКУ використовує свої дискреційні повноваження щодо застосування штрафних санкцій за порушення у вигляді зловживань монопольним становищем. Водночас АМКУ повинен

забезпечити таке застосування штрафних санкцій до суб'єктів господарювання, що буде мати стримуючий ефект щодо вчинення порушень конкурентного законодавства, та керуватися задекларованими АМКУ принципами пропорційності, недискримінаційності та розумності. Застосування АМКУ незначних штрафних санкцій до суб'єктів господарювання, що зловживають монопольним становищем, не повинно створювати підґрунтя, яке мінімізує їх відповідальність. Аналіз засвідчив різні підходи Антимонопольного комітету України до визначення розміру доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) при визначенні розміру штрафу за порушення законодавства про захист економічної конкуренції; розмір накладених штрафів є доволі низьким для великих суб'єктів господарювання.

Аналіз Звіту засвідчив: є нагальна проблема фактичної сплати до державного бюджету штрафів за вчинення правопорушення. Забезпечення примусового виконання рішень АМКУ щодо стягнення штрафів, накладених його органами за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, потребує комплексного підходу та внесення відповідних змін до законодавства.

8. Показовим з точки зору розвитку конкуренції є мережевий ринок. АМКУ слід провести дослідження цього ринку, визначивши його межі; процесів, що сприяють розвитку конкуренції та забезпечують незалежний розвиток учасників ринку. Доцільно АМКУ здійснити в межах своїх повноважень аналіз важелів, що існують на мережевих ринках, і розробити відповідні критерії для застосування їх до інших учасників ринків. Зазначене дасть можливість впровадити нові підходи на інших ринках з метою створення подібного конкурентного середовища. Реалізувати це можна, зокрема, шляхом внесення пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції та демонополізації економіки.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. Звіт Рахункової палати «Про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2016 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету» надіслати Верховній Раді України.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт «Про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2016 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету» надіслати Антимонопольному комітету України та запропонувати, зокрема:

- посилити контроль за монополізованими ринками та забезпечити належні заходи реагування в разі порушення законодавства про захист економічної конкуренції на цих ринках;

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

- вжити заходів для забезпечення неухильного виконання рішень АМКУ, прийнятих відповідно до його компетенції;

- вжити більш дієвих заходів щодо впровадження нових тенденцій, що мають місце на гнучких ринках України, і їх розповсюдження на ринках з обмеженою конкуренцією;

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

- у повному обсязі застосовувати до порушників санкції, передбачені Законом України «Про захист економічної конкуренції»; ініціювати розроблення та затвердження порядку примусового поділу суб'єкта господарювання, що займає монопольне положення на ринку;

- ініціювати через суб'єкта законодавчої ініціативи внесення змін до законодавства в частині визначення порядку примусового стягнення штрафів, накладених органами Антимонопольного комітету України, за порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

- для формування однозначних позицій, забезпечення прозорості АМКУ при накладенні штрафу змінити підходи до викладення мотивувальної частини рішення при розрахунку остаточної суми санкції;

- здійснити структурне реформування територіальних відділень Антимонопольного комітету України з метою підвищення ефективності захисту економічної конкуренції на ринках;

- зосередити діяльність Центру комплексних досліджень на різноспрямованих дослідженнях, що мають практичну цінність для забезпечення роботи Антимонопольного комітету України;

- дотримуватися вимог Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368, при внесенні змін до паспортів бюджетних програм.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2016 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, надіслати Кабінету Міністрів України.