



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 червня 2020 року № 14-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2019 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2019 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Результати всебічної оцінки повноти і достовірності висвітленої у Звіті Антимонопольного комітету України за 2019 рік (далі – річний Звіт) інформації про діяльність Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ, Комітет) свідчать, що **інформація є неповною і частково не підтверджується фактичними даними.**

Розпочаті ще у 2015–2018 роках АМКУ дослідження ринків постійно відтермінуються, що призводить до зміни товарних меж ринків, крім того, часові межі дослідження втрачають актуальність.

Під час аналізу стану виконання Плану роботи центрального апарату АМКУ на 2019 рік (далі – План роботи) встановлено, що Комітет передбачав проведення 18 заходів з дослідження ринків у межах 13 дій. **Із запланованих 18 заходів з дослідження ринків завершено лише один – підготовку та схвалення Звіту про результати дослідження ринку м'яса курячого від 12.11.2019 (часові межі – 2016–2018 роки), розпочатий у 2016 році.**

У 2019 році не завершено 17 передбачених Планом роботи досліджень ринків: дослідження стану конкуренції на ринку азотних мінеральних добрив; дослідження дій органів влади та органів місцевого самоврядування щодо допуску суб'єктів господарювання на ринки перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міських, приміських, міжміських

(внутрішньообласних) маршрутах загального користування; дослідження ринку олії соняшникової; дослідження ринку цукру; дослідження ринку яєць курячих; дослідження ринків роздрібної торгівлі переважно споживчими товарами повсякденного попиту через торговельні мережі корпоративного типу та закупівлі споживчих товарів торговельними мережами корпоративного типу; дослідження ринків роздрібної торгівлі будівельно-господарськими товарами через торговельні мережі (сегмент ринку DIY retail); дослідження ринків роздрібної торгівлі непродовольчими товарами через торговельні мережі (сегмент ринку Drogerie retail); дослідження ринку банківських послуг у контексті порушення принципу конкурентного нейтралітету з боку держави; дослідження ринку послуг з організації виплати фізичним особам в Україні переказаної із-за кордону іноземної валюти за терміновими переказами без відкриття банківського рахунку (неторговельні операції); дослідження ринку природного газу; дослідження ринку присадок, що додаються до моторних палив; дослідження ринку розповсюдження телеканалами програмних продуктів, дослідження ринку послуг з передавання та приймання інформації голосом (голосової телефонії); дослідження ринку надання контент-послуг; дослідження ринку охоронних послуг; дослідження ринку кінопродукції; дослідження ринку туристичних послуг.

Крім того, у 2019 році Комітетом **проводились окремі дослідження ринків, не включені до Плану роботи**. Не закінчені в попередніх роках дослідження також не включались до Плану роботи, що свідчить про непрозорість у діяльності Комітету в частині проведення досліджень.

2. Рахункова палата за наявності наданих для аналізу документів **підтверджує наведену в річному Звіті інформацію, що розмір економічного ефекту від діяльності Комітету становить 4 млрд 327,2 млн грн і розраховано відповідно до внутрішніх методик АМКУ**. Цей показник на 0,3 млрд грн (8,2 відс.) більше, ніж у 2018 році. При цьому у 2019 році припинено 2 071 порушення, що на 727 (54,1 відс.) більше, ніж у 2018 році.

Так, із 2 071 порушення 1 439 (69,5 відс.) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої Законом України від 26.11.1993 № 3659 "Про Антимонопольний комітет України" відповідальності та 632 (30,5 відс.) – шляхом надання рекомендацій органами АМКУ.

3. Для відслідковування проблематики ринків і пріоритетів за роками АМКУ збережено структуру річного звіту попередніх років, який містить п'ять розділів з деталізованими підрозділами про діяльність. Зокрема, наведено статистику щодо кількості вжитих заходів, аналіз стану основних ринків та ідентифікацію проблем, вагомі та методологічно важливі рішення і рекомендації, статус судового оскарження тощо. Підрозділи річного Звіту інформують суспільство про стан і перспективи розвитку конкурентного законодавства, діяльність Комітету й основні напрями конкурентної політики.

4. Рахункова палата підтверджує надану в річному Звіті статистичну інформацію про кількість розглянутих заяв і наданих дозволів на концентрацію. Як і в попередніх роках, **найпопулярнішими ринками** серед наданих Комітетом дозволів на концентрацію були ринок сільськогосподарської

продукції – 93 дозволи (21 відс. загальної кількості наданих дозволів), ринки промисловості – 74 дозволи (16,7 відс.), паливно-енергетичного комплексу й житлово-комунального господарства – 49 дозволів (11,1 відсотка).

5. Аналіз розрахунку Комітетом штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції залишився незмінним, незважаючи на надані у 2019 році рекомендації Рахункової палати. Встановлено: на час аналізу не вирішено питання визначення різних розмірів штрафів, зокрема за рахунок коригуючих коефіцієнтів від 0,05 до 2,0 відс. для окремих суб'єктів господарювання, у зв'язку з чим є постійний ризик неоднозначних і непрозорих підходів до таких розрахунків.

При цьому порівняно з попередніми роками у діяльності АМКУ щодо накладення штрафів є значні позитивні зрушення: **сума штрафів, накладених на суб'єктів господарювання, порівняно з попереднім роком збільшилася на 8,4 млрд грн (у 31,3 раза), що насамперед зумовлено прийняттям майже в два рази більшої кількості рішень, об'єднанням справ, підсиленням доказової бази перед прийняттям рішення.**

Водночас аналіз інформації про сплату штрафів за 2019 рік засвідчив, що порівняно з 2017 роком **цей показник зменшився на 185,9 млн грн (у 2,2 раза), порівняно з 2018 роком – на 28,1 млн грн (15,4 відсотка).** Отже, у 2018 і 2019 роках спостерігалася тенденція до несплати добровільно суб'єктами господарювання накладених штрафів, що свідчить про погіршення платіжної дисципліни підприємств та їх взаємодії з органами влади у сфері захисту економічної конкуренції. Під час аналізу інформації про сплату штрафів за 2019 рік також встановлено, що 88,2 відс. штрафів та пені сплачено суб'єктами господарювання за здійснені порушення законодавства про захист економічної конкуренції у попередні роки.

Крім того, аналіз накладених та сплачених у 2019 році штрафів свідчить, що із 854 рішень про накладення штрафів (8 млрд 671,9 млн грн) до державного бюджету суб'єктами господарювання сплачено штрафи за 244 рішеннями на суму 18,2 млн грн **(0,2 відс. загального розміру накладених штрафів за рік).**

Як і в попередні роки, викладена у річному Звіті інформація є неповною, оскільки не містить фактичних даних про сплату штрафних санкцій і розмір пені за результатами прийнятих судами рішень.

Аналіз претензійно-позовної роботи Комітету засвідчив позитивні зміни в основних показниках у 2019 році. Так, судами у 2019 році задоволено 248 (78,2 відс.) позовів органів АМКУ, остаточно відмовлено в задоволенні лише за одним позовом, що становить майже 0,3 відс. загальної кількості поданих до суду, решта позовів перебуває на апеляційному розгляді.

6. Аналіз річного Звіту засвідчив неповне, неупорядковане висвітлення інформації про діяльність АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель.

Рахункова палата за відсутності єдиного реєстру рішень щодо розгляду скарг учасниками закупівель не може підтвердити або спростувати кількість скарг, що надійшли на розгляд; провести уніфікацію підходів Комітету під час розгляду скарг, а також забезпечити

публічний контроль за ефективністю та законністю прийняття таких рішень.

Встановлено, що під час розгляду скарг і прийняття рішень орган оскарження зважає на **висновки Торгово-промислової палати України, яка не має законодавчих підстав для їх надання.** За інформацією, отриманою Рахунковою палатою, ще у 2018 році Комітет мав намір відкрити справу щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції Торгово-промисловою палатою України під час видачі нею довідок про єдиного виробника/постачальника продукції/робіт/послуг на відповідність вимогам про захист економічної конкуренції, але **розслідування не розпочато.**

Крім того, з 2012 року Рахункова палата постійно наголошує на **низькому розмірі плати за оскарження процедури закупівлі.** За розрахунками аудиторів, Державним бюджетом України внаслідок такого розміру плати лише за 2017 – 2019 роки недоотримано **282,8 млн гривень.**

При цьому **прослідковується тенденція до подання скарг, спрямованих на блокування тендерів, усунення конкурентів і напрацювання практики оскарження з метою її застосування в подальшому під час участі в інших торгах.**

7. У 2019 році встановлено 799 порушень у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, із них 795 порушень припинено в межах розгляду справ, ще 4 дії, що містили ознаки антиконкурентних узгоджених дій, припинено за результатами виконання рекомендацій.

Як і в минулих роках, діяльність Комітету з контролю за антиконкурентними узгодженими діями свідчить про недостатнє висвітлення у 2019 році роботи АМКУ в цьому напрямі, зокрема, у річному Звіті надано інформацію, яка є схематичною, з посиланням на окремі статті законодавства про захист економічної конкуренції, структуру порушень у вигляді антиконкурентних узгоджених дій за кваліфікацією порушень та галузями. **Річний Звіт не містить інформації про припинені порушення та накладені штрафи, розпочаті справи за порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання у 2019 році, а також її порівняльного аналізу з попередніми роками, не наведено даних щодо відсоткової складової порушень.**

Крім того, у річному Звіті відсутні окремі показники діяльності Комітету щодо виявлення, розслідування, а також можливого запобігання порушенням, пов'язаним з антиконкурентними узгодженими діями, визначеними статтею 6 Закону України від 11.01.2011 № 2210 "Про захист економічної конкуренції" (далі – Закон 2210).

8. Діяльність АМКУ щодо моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги свідчить про недостатню ефективність роботи Комітету.

Відповідно до інформації, розміщеної на порталі державної допомоги у розділі "Рішення щодо державної допомоги", у 2019 році винесено 324 рішення на більш як 165,1 млрд гривень. Водночас у розділі "Реєстр державної допомоги" за 2019 рік міститься 85 рішень про нову державну допомогу на

суму 40,7 млрд грн (24,7 відс. загальної суми за прийнятими рішеннями). Рештою рішень Комітету підтримка визнається недержавною допомогою.

Як свідчить здійснений Рахунковою палатою аналіз, рішеннями Комітету, які стосувалися підтримки державної допомоги, у 2019 році охоплено 165,1 млрд грн, що порівняно з 2018 роком більше майже у 5 разів, при цьому відсоток рішень, якими визнавалася державна допомога, залишається низьким: 2018 рік – 2,2 відс., 2019 рік – 24,7 відсотка.

Рахункова палата не може оцінити повноту прийнятих Комітетом рішень про визнання підтримки такою, що не є державною допомогою, і наголошує, що за межами державної допомоги залишається значна сума наданої підтримки. У 2019 році згідно з рішеннями Комітету сума підтримки, що не визнана державною допомогою, становить 124,4 млрд грн, визнано державною допомогою підтримку на суму 40,7 млрд гривень.

Аналіз засвідчив: у зв'язку з тим, що законами встановлено різні строки подання річного Звіту АМКУ та Звіту про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні, у річному Звіті не наведено загальних показників державної допомоги, що містяться у Звіті про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2018 рік (розмір наданої державної допомоги, її типи, форми, допомога за видами економічної діяльності, джерелами фінансування, в розрізі регіонів), а вказано тільки кількість повідомлень і рішень про надання державної допомоги.

9. Комітетом з метою сприяння розвитку добросовісної конкуренції у 2019 році опрацьовано 1 275 проєктів нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, з них відмовлено в погодженні 306 документів, надано зауваження та пропозиції до 115 проєктів актів щодо узгодження їх з вимогами законодавства про захист економічної конкуренції. У 57 випадках пропозиції органів АМКУ враховано. Крім того, Комітет у 2019 році працював над подальшим оновленням законодавчих засад державного захисту економічної конкуренції України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і завдань реформування національної економіки України. За 2019 рік розроблено 12 та прийнято 5 нормативно-правових актів.

Аналіз засвідчив: Верховною Радою України не прийнято Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки, 28.12.2018 Комітетом схвалено проєкт Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні та проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України про її затвердження. Проєкт Концепції пройшов попереднє громадське обговорення за участі експертів Світового банку, Адміністрації Президента України, Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури, НКРЕКП, НКРЗІ, інших державних органів, конкурентних відомств Австралії, Іспанії та Румунії і отримав позитивну оцінку, а надалі погоджений Мініфіном. Отже, законодавство України про захист економічної конкуренції потребує

подальшого удосконалення, а діяльність АМКУ в цьому напрямі – подальшої активізації.

У річному Звіті не надано інформації про затвердження і стан виконання Комітетом Плану діяльності з розробки проєктів регуляторних актів на 2019 рік, про затвердження Плану-графіка здійснення заходів із відстеження результативності регуляторних актів АМКУ на 2019 рік. Під час аналізу встановлено, що останній звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднено на сайті Комітету в серпні 2017 року.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2019 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, затвердити.

2. Про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2019 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, поінформувати Верховну Раду України.

3. Звіт і рішення Рахункової палати у порядку інформування надіслати Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

4. Відомості про результати аналізу Звіту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати прискорити подання на розгляд Верховної Ради України проєкту Загальнодержавної програми розвитку конкуренції.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати АМКУ та запропонувати:

- розробити і подати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції" у частині запровадження додаткової відповідальності засновників та керівників у разі доведення юридичних осіб – відповідачів, на яких органами Комітету накладено штрафи, до банкрутства (неплатоспроможності) з метою уникнення сплати накладених штрафів, а також до Закону України від 01.07.2014 № 1555 "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" щодо встановлення однакових строків подання річного Звіту АМКУ та Звіту про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні;

- розробити та затвердити документ для врегулювання алгоритму планування Комітетом діяльності на короткострокову (1 рік) і середньострокову (3 роки) перспективу;

- прискорити діяльність з остаточного формування необхідної нормативно-правової бази щодо державної допомоги;

- встановити пріоритети діяльності на соціально важливих ринках і завершення триваючих на них досліджень із відповідними конкретними рекомендаціями і заходами для учасників ринку та органів державної влади;

- більш детально висвітлювати у річному Звіті інформацію про припинені порушення та накладені штрафи, справи за порушення у вигляді

антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, а також здійснювати порівняльний аналіз таких даних з попередніми роками і наводити дані щодо відсоткової складової порушень;

- висвітлювати у річному Звіті показники діяльності Комітету щодо виявлення, розслідування, а також можливого запобігання порушенням, пов'язаним з антиконкурентними узгодженими діями, які визначені статтею 6 Закону 2210;

- більш докладно висвітлювати інформацію про діяльність АМКУ як органу оскарження;

- вжити заходів для запровадження ведення єдиного реєстру рішень щодо розгляду скарг учасниками закупівель;

- розглянути дії Торгово-промислової палати України на предмет вивчення ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції під час видачі довідок про єдиного виробника/постачальника продукції/робіт/послуг на відповідність вимогам про захист економічної конкуренції;

- оприлюднювати на своєму офіційному сайті інформацію про план роботи на рік, зокрема з урахуванням пріоритетних заходів щодо діяльності Комітету;

- висвітлювати в річному Звіті інформацію про затвердження і стан виконання Комітетом Плану діяльності з розробки проєктів регуляторних актів та затверджувати План-графік здійснення заходів із відстеження результативності регуляторних актів АМКУ;

- вказувати в разі наведення у річному Звіті прикладів рекомендацій учасникам ринку інформацію про вжиті ними заходи та стан врахування рекомендацій;

- розглянути питання доцільності створення відкритого реєстру розпочатих досліджень ринків, що забезпечить оперативне ознайомлення із станом їх проведення, а також вносити зміни до Плану роботи щодо окремих досліджень ринків;

- висвітлювати у річному Звіті питання складання органами Комітету адміністративних протоколів відповідно до статті 255 Кодексу про адміністративні правопорушення України.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аналізу та результати розгляду рішення Комітетом на офіційному вебсайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Дідика А. М.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан