

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 16 серпня 2022 № 16-2

**ЗВІТ
ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ЗВІТУ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЗА 2021 РІК
У ЧАСТИНІ, ЩО ВПЛИВАЄ НА ВИКОНАННЯ
ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

Київ 2022

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	3
ПРЕАМБУЛА	5
ВСТУП	6
I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВІТУ ТА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ. ЕКОНОМІЧНИЙ ЕФЕКТ ВІД ЗАХОДІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ	7
II. АНАЛІЗ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ, КОНЦЕНТРАЦІЮ, ЗЛОВЖИВАННЯ МОНОПОЛЬНИМ СТАНОВИЩЕМ НА РИНКУ	13
III. КОНТРОЛЬ ЗА КОНЦЕНТРАЦІЄЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА УЗГОДЖЕНИМИ ДІЯМИ, ПОРУШЕННЯМИ У СФЕРІ НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ. АНАЛІЗ НАКЛАДЕННЯ ШТРАФІВ ТА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ЇХ ЗАРАХУВАННЯМ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	15
IV. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ ФУНКЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ..	24
V. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	28
VI. АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ ТА НОРМОТВОРЧОЇ РОБОТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ	31
VII. АНАЛІЗ ПОКАЗНИКІВ КАДРОВОГО ТА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ	33
VIII. СТАН РЕАГУВАННЯ НА РЕКОМЕНДАЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ	36
ВИСНОВКИ	37
ПРОПОЗИЦІЇ	41

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АМКУ, Комітет, орган оскарження у сфері публічних закупівель	Антимонопольний комітет України
Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI
Закон 1082	Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX «Про Державний бюджет України на 2021 рік»
Закон 1219	Закон України від 05.02.2021 № 1219-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Антимонопольного комітету України у сфері публічних закупівель»
Закон 1530	Закон України від 03.06.2021 № 1530-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законів України щодо вдосконалення системи функціонування та оскарження публічних закупівель»
Закон 1555	Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»
Закон 2210	Закон України від 11.01.2001 № 2210-III «Про захист економічної конкуренції»
Закон 3659	Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України»
Закон 922	Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі» (у редакції Закону України від 19.09.2019 № 114-IX)
Звіт АМКУ за 2021 рік	Звіт Антимонопольного комітету України за 2021 рік, затверджений розпорядженням Антимонопольного комітету України від 29.04.2022 № 6-рп
Колегія	Постійно діюча адміністративна колегія (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель
Комісія	Комісія (комісії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X
Мін'юст	Міністерство юстиції України
МТВ	міжобласне територіальне відділення
Перелік 106	Перелік кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів

- бюджету»)
- План 2021 План діяльності Антимонопольного комітету України з підготовки проєктів регуляторних актів на 2021 рік, затверджений наказом Антимонопольного комітету України від 07.12.2020 № 151-ОД
- Порядок 17 Порядок розрахунку економічного ефекту від заходів з контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції структурних підрозділів апарату та територіальних відділень Антимонопольного комітету України, затверджений наказом Антимонопольного комітету України від 22.02.2018 № 17
- Постанова 106 постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету»
- Постанова 292 постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 292 «Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження»
- Постанова 944 постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2021 № 944 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 106»

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аналізу: стаття 98 Конституції України, статті 4 і 7 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII «Про Рахункову палату», План роботи Рахункової палати на 2022 рік, затверджений рішенням Рахункової палати від 23.11.2021 № 30-4 (із змінами), стаття 232⁻¹ Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України», доручення для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 07.04.2022 № 08 – 11.

Мета аналізу: встановлення повноти та достовірності висвітлення у Звіті АМКУ за 2021 рік результатів діяльності Комітету, що впливають на виконання державного бюджету.

Предмет аналізу: Звіт АМКУ за 2021 рік, нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи АМКУ з питань забезпечення Комітетом 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 публічних закупівель; проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції; інформаційні дані про стан ринків товарів і послуг та інші проблеми, пов'язані з діяльністю АМКУ.

Кошти Державного бюджету України, отримані у 2021 році АМКУ за бюджетною програмою 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», в частині надходження до спеціального фонду АМКУ 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 3659.

Статистична, фінансова, бюджетна, управлінська звітність та інша інформація щодо діяльності АМКУ з питань аналізу.

Початкові обмеження щодо проведення аналізу:

часові: 2021 рік;

географічні: м. Київ.

Об'єкт аналізу: АМКУ.

Критерії, які використовувались під час проведення аналізу:

- оцінка повноти та достовірності викладеної у Звіті АМКУ за 2021 рік інформації – відповідність інформації фактичному стану справ;

- законність, своєчасність і повнота управлінських рішень – відповідність прийнятих управлінських рішень об'єкта аналізу нормам чинного законодавства; своєчасність і повнота їх прийняття;

- ефективність діяльності АМКУ в частині, що впливає на виконання державного бюджету, – забезпечення реалізації Комітетом повноважень у сфері 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, роботи (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції; методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції; здійснення контролю щодо створенням конкурентного середовища та захист конкуренції у сфері публічних закупівель; проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції;

- своєчасність і повнота зарахування коштів до Державного бюджету України – забезпечення АМКУ своєчасного надходження до спеціального фонду Державного бюджету України плати, що справляється для відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання, висновків, та до загального фонду Державного бюджету України – штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Методи збирання даних: аналіз Звіту АМКУ за 2021 рік, нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аналізу; управлінських рішень Комітету; кошторисів, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, первинних документів; фінансової, бюджетної, управлінської та статистичної звітності; інформації, отриманої на запит керівника контрольної групи контрольного заходу; аналіз та опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування та отримання пояснень від посадових осіб Комітету; аналіз виконання наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності.

ВСТУП

Для забезпечення ефективного функціонування національної економіки необхідна сукупність інструментів, за допомогою яких держава здатна забезпечити підтримку та захист економічної конкуренції, обмежити монополізм у господарській діяльності, захистити суб'єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції.

Статтею 1 Закону 3659 визначено: АМКУ є державним органом із спеціальним статусом, мета діяльності якого – забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Відповідно до статті 3 Закону 3659 основне завдання АМКУ – участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, зокрема, 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; здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель; проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

Результати діяльності, спрямованої на реалізацію цього завдання, відображаються у звітах АМКУ, які щороку до 15 березня подаються до Верховної Ради України.

Рахункова палата згідно зі статтею 7 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII «Про Рахункову палату» до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України здійснила попередній аналіз Звіту АМКУ за 2021 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, за результатами якого складено цей Звіт.

I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВІТУ ТА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ. ЕКОНОМІЧНИЙ ЕФЕКТ ВІД ЗАХОДІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Відповідно до частини першої статті 20¹ Закону 3659 АМКУ щороку до 15 березня подає до Верховної Ради України звіт про свою діяльність, який на засіданні Верховної Ради України представляє Голова АМКУ¹.

Під час проведення аналізу встановлено, що Звіт АМКУ за 2021 рік після розгляду на засіданні Комітету затверджено розпорядженням АМКУ від 29.04.2022 № 6-рп та надіслано Верховній Раді України листом від 29.04.2022 №100-29.1/01-2058.

Звіт АМКУ за 2021 рік передбачає, зокрема, інформування суспільства про стан і перспективи розвитку конкурентного законодавства, висвітлення діяльності Комітету щодо забезпечення основних напрямів конкурентної політики.

У документі надано важливу, на думку Комітету, інформацію про діяльність інституції за рік, зокрема:

- аналіз стану основних ринків та вжитих Комітетом в межах чинного законодавства заходів;
- вагомі та методологічно важливі рішення і рекомендації;
- результати розгляду та погодження Комітетом проєктів нормативно-правових актів;
- показники контролю Комітетом за концентраціями та узгодженими діями;

¹ Згідно зі змінами, внесеними Законом України від 03.12.2020 № 1052-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю».

- встановлені Комітетом порушення у сфері недобросовісної конкуренції, державної допомоги, а також статус судового оскарження прийнятих Комітетом рішень з цих питань;

- функціонування Комітету як органу оскарження у сфері публічних закупівель.

Звіт АМКУ за 2021 містить ряд основних показників (узагальнено на стор. 6 – 7 та 150 – 154), що характеризують діяльність Комітету у 2021 році:

- економічний ефект, який відображає вплив (у грошовому виразі) діяльності структурних підрозділів апарату та МТВ на суспільний добробут шляхом поновлення умов конкуренції або запобігання негативному впливу на конкуренцію. Цей якісний показник діяльності звітного року відображено (стор. 152) в сумі 5,2 млрд грн, що на 12 відс. більше показника 2020 року, який становив 4,6 млрд грн;

- обсяг накладених на порушників у звітному періоді органами Комітету штрафів, передбачених чинним законодавством про захист економічної конкуренції. Цей показник контрольної діяльності звітного року відображено (стор. 153) в сумі 7 237,0 млн грн, що у 4,4 раза більше показника 2020 року, який становив 1 635,60 млн грн;

- обсяг сплачених у звітному періоді порушниками законодавства про захист економічної конкуренції штрафів та пені, накладених органами Комітету у звітному та минулих періодах. Цей показник контрольної діяльності у звітному році відображено (стор. 154) в сумі 531,0 млн грн, що майже у 5,4 раза менше показника 2020 року, який становив 2 860,7 млн грн;

- бюджет органів Комітету. Цей фінансовий показник становить 312,9 млн грн і відображає обсяг бюджетних призначень загального фонду державного бюджету, затверджений Комітетом Законом 1082 (із змінами). Так, відповідно до даних додатка 3 до Закону 1082 видатки загального фонду державного бюджету Комітету за бюджетними програмами «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» (КПКВК 6011010) та «Наукова і науково-технічна діяльність у сфері конкурентної політики» (КПКВК 6011020) становлять 312,9 млн грн (стор. 155), а з урахуванням видатків спеціального фонду – 320,4 млн грн (видатки спеціального фонду – 7,5 млн гривень). Водночас у Звіті АМКУ за 2021 рік (стор. 6) наголошується, що обсяг видатків, передбачених загальним фондом державного бюджету на 2021 рік, становить майже 70,0 відс. сплачених у звітному періоді порушниками законодавства про захист економічної конкуренції штрафів та пені, накладених органами Комітету (531,0 млн грн);

- кількість припинених порушень законодавства про захист економічної конкуренції. Цей кількісний показник звітного року (стор. 150) становить 1 675 од., що на 3,0 відс. більше показника 2020 року (1 624 одиниці). Показник визначено за кількістю прийнятих органами Комітету рішень та рекомендацій, спрямованих на припинення встановлених порушень, незалежно від того, чи оскаржується таке рішення в суді;

- кількість повідомлень щодо державної допомоги, які надійшли до АМКУ. Цей кількісний показник звітного року становить 359 од., що майже на

12,0 відс. менше показника 2020 року (407 од.), і відображає кількість офіційних повідомлень щодо державної допомоги, які надійшли протягом звітнього періоду на розгляд Комітету як до уповноваженого органу здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції. Такі повідомлення можуть стосуватися нової або чинної допомоги, яка потребує оцінки. На відміну від Звіту Антимонопольного комітету України за 2020 рік (стор. 130), підрозділ «Моніторинг і контроль державної допомоги» (стор. 114 – 121) розділу «Правозастосування» Звіту АМКУ за 2021 рік не містить даних про кількість повідомлень щодо державної допомоги, отриманих Комітетом, та її динаміки;

- кількість скарг щодо публічних закупівель. Цей кількісний показник звітнього року становить 14 828 од., що на 17,0 відс. більше показника 2020 року (12 675 од.), і відображає (стор. 125) кількість скарг у сфері публічних закупівель, що надійшли у звітньому періоді на розгляд Колегії;

- опрацьовано проєктів законодавчих, інших нормативно-правових актів (далі – НПА), проєктів рішень і рішень органів місцевого самоврядування тощо. Цей кількісний показник звітнього року становить 1 243 од., що на 39,2 відс.² більше показника 2020 року (893 од.), і відображає (стор. 90) кількість опрацьованих протягом звітнього періоду НПА (136 од.) та проєктів рішень і рішень органів місцевого самоврядування тощо (1 107 одиниць).

З метою кращої деталізації питань, пов'язаних з виконанням рішень Комітету, у Звіті АМКУ за 2021 рік в розділі «Правозастосування» сформовано окремий підрозділ «Контроль за виконанням рішень» (стор. 134 – 138), який містить як статистичну та пояснювальну інформацію у розрізі заходів, пов'язаних з претензійною та позовною роботою Комітету, так і приклади справ, за якими судами прийняті рішення на користь Комітету, що дає змогу користувачам звітної інформації ознайомитися з прикладами таких справ за типами порушень.

У Звіті АМКУ за 2021 рік (стор. 150, 153) відображено досягнутий структурними підрозділами апарату та МТВ Комітету економічний ефект від вжиття заходів із припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції та запобігання неправомірним втратам і витратам юридичних та фізичних осіб (далі – економічний ефект) у сумі 5 185,6 млн грн, що на 553,8 млн грн більше, ніж у 2020 році (4 631,8 млн гривень).

Встановлено, що зазначений обсяг економічного ефекту визначався розрахунково згідно з методикою, викладеною в Порядку 17.

Відповідно до даних форми 5 «Економічний ефект від діяльності структурних підрозділів та територіальних відділень Антимонопольного комітету України за січень-грудень 2021 року», затвердженої наказом АМКУ від 29.12.2017 № 141 (далі – ф. 5), протягом 2021 року структурними відділеннями апарату та МТВ Комітету здійснено 378 розрахунків економічного ефекту після виконання суб'єктами господарювання рішень і рекомендацій Комітету, а також врахування зауважень Комітету до проєктів рішень (розпоряджень) органів влади та місцевого самоврядування (далі –

² У Звіті Комітету за 2021 рік на стор. 7 допущено арифметичну помилку і зазначено замість 39,2 відс. 13,0 відсотка.

лист-погодження нормативно-правових актів (НПА)). На підставі цих розрахунків Управлінням економічного аналізу апарату Комітету у встановленому порядку складено 329 висновків, якими погоджено економічний ефект на загальну суму 5 185,63 млн грн, у тому числі економічний ефект, досягнутий структурними підрозділами апарату – 3 248,3 млн грн (62,6 відс.), МТВ Комітету – 1 937,32 млн грн (37,4 відс.) (схема 1).

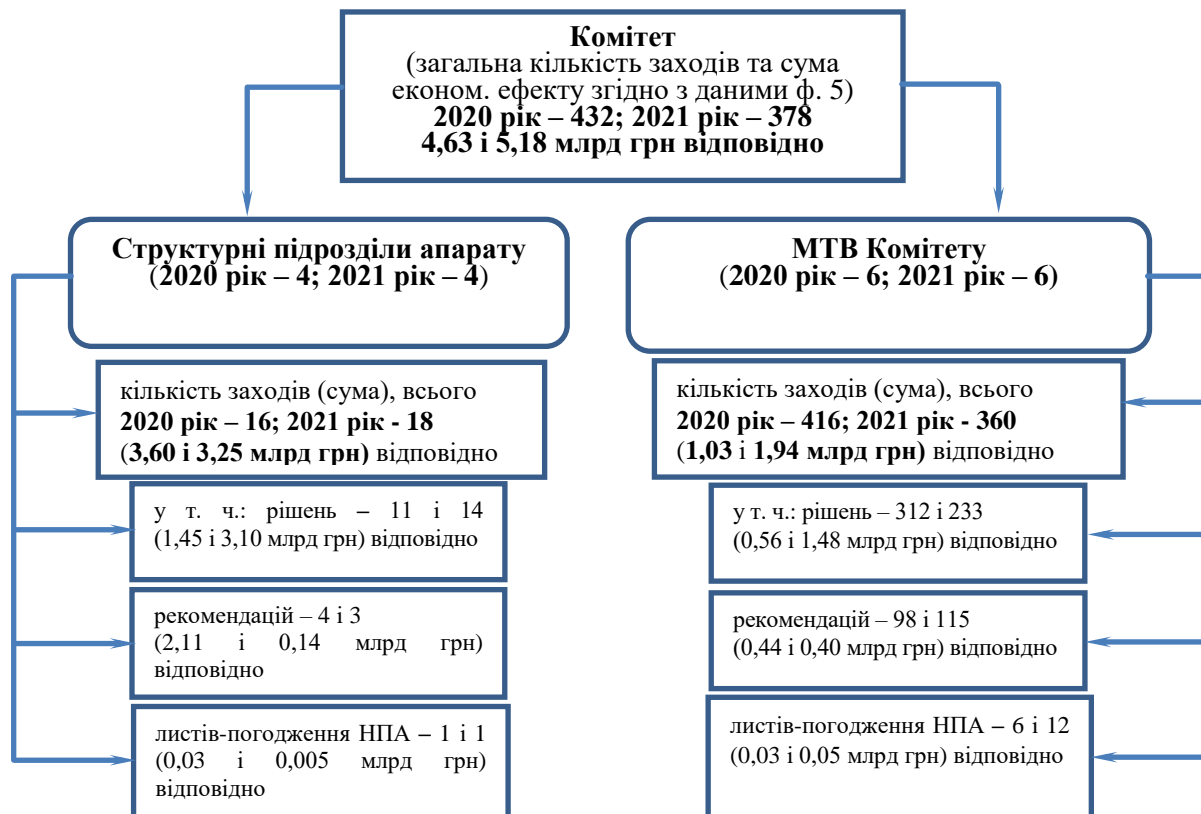


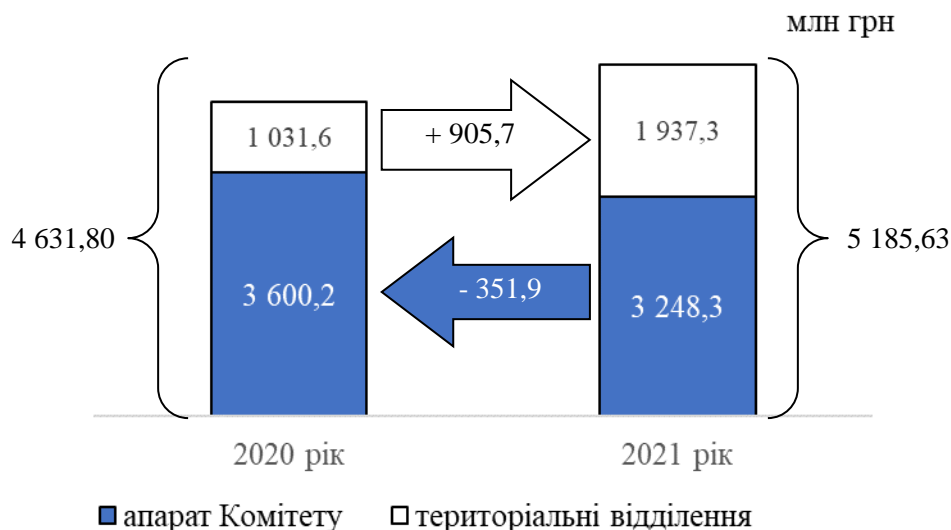
Схема 1. Структура економічного ефекту у розрізі кваліфікації припинених порушень у 2020 та 2021 роках

Вибірковим аналізом не встановлено розбіжностей між даними, відображеними в графі «Розмір економічного ефекту, грн» ф. 5, та погодженими сумами економічного ефекту, відображеними у висновках Управління економічного аналізу.

Зважаючи, що фактична загальна чисельність працівників Комітету становить 593 особи (станом на 31.12.2021), у тому числі апарату АМКУ – 288 осіб та МТВ Комітету – 305 осіб, на одного працівника АМКУ припадає 8,7 млн грн економічного ефекту (на одного працівника апарату АМКУ – 11,3 млн грн, на одного працівника МТВ Комітету – 6,3 млн гривень).

Порівняно з 2020 роком досягнутий у 2021 році структурними підрозділами апарату Комітету економічний ефект зменшився на 351,9 млн грн, або 9,8 відс., а в МТВ Комітету – збільшився на 905,7 млн грн, або 87,8 відс. (діаграма 1).

Діаграма 1. Структура та динаміка розміру економічного ефекту



Щодо впливу економічного ефекту на виконання державного бюджету встановлено.

Згідно з Порядком 17 економічний ефект – це оцінка впливу (у грошовій формі) діяльності структурних підрозділів апарату та територіальних відділень Комітету на суспільний добробут шляхом поновлення умов конкуренції або попередження негативного впливу на конкуренцію (пункт 1.3 розділу 1).

Визначення економічної категорії «суспільний добробут» Порядок 17 не містить, що унеможливорює встановлення наявності зв'язку між визначеним розрахунковим шляхом показником економічного ефекту та показниками доходів і витрат державного бюджету.

Відповідно до Порядку 17 економічний ефект визнається за умов фактичного припинення чи запобігання порушенням (діям, які містять ознаки порушень) законодавства про захист економічної конкуренції шляхом застосування заходів Комітету, незалежно від статусу судового оскарження чи сплати штрафу (пункт 1.4 розділу 1).

Отже, накладення штрафу на порушника та його надходження чи ненадходження до державного бюджету не впливає на розрахунок при визначенні розміру економічного ефекту.

Методику розрахунку розміру економічного ефекту регламентує розділ 2 Порядку 17. Підгрунтя цієї методики становить затверджений набір формул, згідно з якими визначається розмір економічного ефекту в грошовому виразі залежно від виду встановленого порушення та економічних наслідків дій Комітету щодо його ліквідації.

При досягненні внаслідок заходів Комітету фактичного зниження ціни (тарифу, розцінки) розмір економічного ефекту визначається шляхом множення різниці між ціною до припинення порушення та ціною після припинення порушення на обсяг реалізованого товару в натуральному вимірі (пункт 2.1 розділу 2 Порядку 17).

За такою ж методикою визначається економічний ефект у разі, коли після вжиття заходів Комітетом досягнуто запобігання підвищенню ціни за відсутності на ринку об'єктивних причин для такого підвищення (пункт 2.2 розділу 2 Порядку 17).

При зменшенні або запобіганні витратам (втратам) покупців та/або споживачів у разі припинення чи попередження внаслідок заходів Комітету порушення (наприклад додаткова оплата за товари (послуги), які включені в тариф) економічний ефект розраховується у розмірі понесених, за умови невторчання в ситуацію на ринку Комітету, споживачем витрат (втрат) на придбання товарів (послуг) (пункт 2.3 Порядку 17).

У разі поновлення належних умов конкуренції внаслідок заходів Комітету щодо припинення антиконкурентних узгоджених дій, відмови у наданні дозволу на узгоджені дії, обумовлення надання дозволу на узгоджені дії відповідними зобов'язаннями економічний ефект визначається у розмірі 10 відс. обсягу ринку, на якому поновлено належні умови конкуренції, протягом періоду, за який подається інформація про розмір економічного ефекту, але не більше одного року (пункт 2.4 розділу 2 Порядку 17).

Якщо викривлено результати торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів, то економічний ефект визначається в розмірі 10 відс., зокрема:

- у разі коли торги не відбулися, – від обсягу очікуваної вартості закупівель;

- у разі коли торги відбулися, – від вартості закупівель на дату укладання договору (пункт 2.4 розділу 2 Порядку 17).

При поновленні належних умов конкуренції внаслідок заходів Комітету щодо припинення порушень (дій, що містять ознаки порушення), передбачених статтями 13, 15, 18, 19 і 20 Закону 210, та запобігання таким порушенням, у тому числі у результаті врахування зауважень органів Комітету щодо проєктів НПА органів влади, органів місцевого самоврядування й органів адміністративно-господарського управління та контролю, економічний ефект визначається в розмірі 5 відс. обсягу ринку, на якому поновлено належні умови конкуренції, протягом періоду, за який подається інформація про розмір економічного ефекту (пункт 2.5 розділу 2 Порядку 17).

У разі запобігання суттєвому обмеженню конкуренції внаслідок заходів Комітету щодо відмови в наданні дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання та обумовлення рішення про надання дозволу на концентрацію виконанням вимог і зобов'язань економічний ефект визначається в розмірі 3 відс. обсягу ринку, на якому забезпечено запобігання монополізації чи суттєве обмеження конкуренції, протягом періоду, за який подається інформація про розмір економічного ефекту (пункт 2.6 розділу 2 Порядку 17).

Методологічний підхід Комітету до включення в формулу розрахунку економічного ефекту всього розміру понесених, за умови невторчання Комітету в ситуацію на ринку, споживачем витрат (втрат) на придбання товарів/послуг (пункт 2.3 розділу 2 Порядку 17) та застосованих розмірів відсотків обсягу ринку, а саме 10, 5 та 3 (пункти 2.4-2.6 розділу 2 Порядку 17), базується, як вказано в пункті 1.1 розділу 1 Порядку 17, на «урахуванні рекомендацій, викладених у Керівництві по допомозі органам з питань конкуренції в оцінці очікуваного впливу від їх діяльності ОЕСР, з урахуванням статті Адвокатування конкуренції: виклик для країн, що розвиваються. Журнал Організації економічного розвитку і співробітництва ОЕСР³: конкурентне право та політика». Зазначені документи розміщено на сайті <http://www.oecd.org>.

³ Організація економічного співробітництва та розвитку.

Отже, наведені вище факти свідчать, що розрахований відповідно до Порядку 17 вартісний показник економічного ефекту в сумі 5 185,6 млн грн становить умовну оціночну величину в грошовому вимірнику, яка не має підтверджених статистичними даними чи даними бухгалтерського обліку чинників впливу на виконання державного бюджету.

II. АНАЛІЗ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ, КОНЦЕНТРАЦІЮ, ЗЛОВЖИВАННЯ МОНОПОЛЬНИМ СТАНОВИЩЕМ НА РИНКУ

Відповідно до статті 7 Закону 3659 до повноважень Комітету у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції віднесено, зокрема, проведення дослідження ринку, визначення межі товарного ринку, а також становища, в тому числі монопольного (домінуючого), суб'єктів господарювання на цьому ринку та прийняття відповідних рішень (розпоряджень).

Згідно із статтею 1 Закону 2210 ринок товару (товарний ринок) – сфера обороту товару (взаємозамінних товарів), на який протягом певного часу і у межах певної території є попит і пропозиція.

Статтею 46 Закону 2210, зокрема, передбачено: органи Комітету мають право надавати рекомендації щодо припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень.

Статтею 48 Закону 2210 встановлено, що органи Комітету приймають рішення, у тому числі про визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; визнання суб'єкта господарювання таким, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку; накладення штрафу; усунення наслідків порушень законодавства про захист економічної конкуренції та інше.

Аналіз засвідчив: у 2021 році, як і у попередньому році, Комітет відмовився від практики затвердження річних планів роботи, які містять детальний опис заходів, запланованих Комітетом на рік (дослідження ринків, прийняття рішень, розроблення нормативної бази тощо), визначають виконавців цих заходів, очікуваний результат їх реалізації та строки виконання.

Комітетом не дотримано норми пункту 1 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу, як наслідок, не затверджено плану діяльності на середньостроковий період, що є обов'язковим для всіх головних розпорядників бюджетних коштів.

За відсутності плану діяльності Комітету на середньостроковий період унеможливлено оцінку повноти досягнення АМКУ, окремими державними уповноваженими чи окремими структурними підрозділами Комітету визначених цілей, зокрема на 2021 рік. Як наслідок, встановлення повноти відображення у Звіті АМКУ за 2021 рік результатів роботи Комітету щодо захисту економічної конкуренції на окремих ринках унеможливлено.

Комітетом затверджено пріоритети діяльності АМКУ на 2021 рік, які містять, зокрема, завдання з виявлення та припинення порушень конкурентного

законодавства на окремих ринках (таблиця 1). Пріоритети розміщено на офіційному вебсайті АМКУ та викладено у Звіті АМКУ за 2021 рік.

Таблиця 1

Пріоритети з виявлення та припинення порушень конкурентного законодавства на окремих ринках та індикатори, які включено до пріоритетів Комітету на 2021 рік

№ з/п	Завдання
1	Виявлення та припинення порушень конкурентного законодавства у сфері посівного матеріалу та засобів захисту рослин
2	Виявлення та припинення порушень конкурентного законодавства на ринках банківських послуг
3	Виявлення та припинення порушень конкурентного законодавства на ринках паливно-енергетичного комплексу
4	Виявлення та припинення порушень конкурентного законодавства на ринках продуктів харчування широкого вжитку
5	Адвокатування та/або виявлення й припинення порушень конкурентного законодавства у сферах діяльності морських портів та вантажних залізничних перевезень
6	Адвокатування конкуренції на ринках лікарських засобів
7	Адвокатування конкуренції та/або виявлення і припинення порушень конкурентного законодавства на ринках зв'язку та телекомунікацій
8	Контроль за дотриманням конкурентного законодавства на ринках адміністративних та загальних послуг
9	Дослідження стану конкуренції на ринках відходів, участь у створенні нормативно-правової бази
10	Дослідження стану конкуренції на ринках будівельних матеріалів

Аналіз завдань Комітету на 2021 рік засвідчив, що вони мають загальний характер, не деталізовані, не містять конкретних заходів, строків та індикаторів виконання, отже, неможливо оцінити повноту досягнення завдань.

Інформацію про результати роботи Комітету щодо захисту конкуренції на окремих ринках у 2021 році (10 груп основних ринків⁴) викладено в розділі «Стан конкуренції в Україні» Звіту АМКУ за 2021 рік (стор. 15–86).

Інформація, викладена в розділі «Стан конкуренції в Україні», певною мірою охоплює роботу Комітету із захисту економічної конкуренції на окремих ринках.

У Звіті АМКУ за 2021 рік вказано ряд факторів, що негативно впливають на стан конкуренції на окремих ринках, і заходи Комітету, які здійснювались у 2021 році для зменшення впливу цих факторів.

Так, у Звіті АМКУ за 2021 рік наведено інформацію про завершені у 2021 році дослідження ринку послуг зі зберігання зерна на території Хмельницької області, дослідження ринку стрілочних переводів для залізничних колій загального користування та дослідження загальнодержавного ринку шкільних автобусів.

Аналіз проведених АМКУ досліджень ринків засвідчив, що у 2021 році із 18 досліджень ринків, які не завершено в попередніх періодах, 4⁵ дослідження до цього часу не завершено. Проведення цих досліджень

⁴ Ринки електричної енергії; ринки нафти, нафтопродуктів; ринки природного газу; ринки житлово-комунальних послуг; ринки транспорту; ринки зв'язку та телекомунікацій; ринки адміністративних та загальних послуг; ринки фінансових послуг; ринки агропромислового комплексу; ринки промисловості.

⁵ Дослідження загальнодержавного ринку яєць курячих в шкарлупі; дослідження ринків роздрібною торгівлі переважно споживчими товарами повсякденного попиту через торговельні мережі корпоративного типу та закупівлі споживчих товарів торговельними мережами корпоративного типу; дослідження ринків роздрібною торгівлі будівельно-господарськими товарами через торговельні мережі (сегмент ринку DIY retail); дослідження ринків роздрібною торгівлі непродовольчими товарами через торговельні мережі (сегмент ринку Drogerie retail).

також не включено як до пріоритетів діяльності АМКУ на 2021 рік, так і до Пріоритетів діяльності АМКУ на 2022 рік, що може спричинити втрату актуальності результатів цих досліджень.

III. КОНТРОЛЬ ЗА КОНЦЕНТРАЦІЄЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА УЗГОДЖЕНИМИ ДІЯМИ, ПОРУШЕННЯМИ У СФЕРІ НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ. АНАЛІЗ НАКЛАДЕННЯ ШТРАФІВ ТА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ЇХ ЗАРАХУВАННЯМ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Відповідно до частини першої статті 22 Закону 2210 державний контроль за концентрацією суб'єктів господарювання з метою запобігання монополізації товарних ринків, зловживанню монопольним (домінуючим) становищем та обмеження конкуренції здійснюють органи АМКУ.

Статтею 26 Закону 2210 визначено: учасники узгоджених дій, учасники концентрації, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю у порядку, встановленому АМКУ, звертаються із заявою про надання дозволу на узгоджені дії (до АМКУ чи його територіальних відділень); із заявою про надання дозволу на концентрацію (до АМКУ).

На стор. 94 – 107 Звіту АМКУ за 2021 рік відображено діяльність АМКУ у сфері контролю за концентраціями та узгодженими діями.

У розділі «Контроль за концентраціями та узгодженими діями» наведено інформацію про зміни законодавства та процедур щодо контролю за концентраціями та узгодженими діями, що відбулися у 2021 році, статистичні дані щодо кількості розглянутих заяв та наданих дозволів на концентрацію.

На стор. 97 Звіту АМКУ за 2021 вказано, що у 2021 році Комітетом опрацьовано 879 заяв під час контролю за концентрацією суб'єктів господарювання.

Аналіз засвідчив: дані Звіту АМКУ за 2021 рік відрізняються від даних форми 3 звітності Комітету за 2021 рік, в якій вказано 877 розглянутих заяв під час контролю за концентрацією суб'єктів господарювання у 2021 році. За поясненням Комітету, допущено технічну помилку: завищено на 2 од. показник наданих попередніх висновків.

Отже, у 2021 році Комітетом розглянуто не 879, а 877 заяв про надання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання, що на 275 заяв більше, ніж у 2020 році.

За результатами опрацювання 877 заяв Комітетом надано 592 дозволи на концентрацію, повернено 255 заяв, надано 30 попередніх висновків.

Найбільш поширеними видами концентрації суб'єктів господарювання, за якими Комітет упродовж 2021 року надав дозволи, є такі:

- придбання акцій (часток, паїв) – 449 дозволів (75,8 відс.);
- набуття контролю в інших формах – 75 дозволів (12,7 відс.);
- спільне створення суб'єкта господарювання – 11 дозволів (1,9 відс.);
- злиття – 8 дозволів (1,4 відс.);
- інші – 49 дозволів (8,2 відсотка).

Серед наданих Комітетом дозволів на концентрацію найбільш поширеними є ринки послуг землевпорядкування та послуг з нерухомим майном – 20,0 відс., АПК – 19,6 відс., промисловості – 12,0 відс., ПЕК – 9,3 відсотка.

На стор. 99 – 103 Звіту АМКУ за 2021 рік також наведено приклади дозволеної концентрації, здійснення концентрації без отримання дозволу та дозволеної концентрації із зобов'язаннями.

У 2021 році до органів Комітету надійшло 82 заяви про надання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання, в результаті прийнято рішення щодо надання 50 дозволів (у тому числі 17 попередніх висновків); у 31 випадку заяви залишено без розгляду та в одному випадку закрито розгляд справи без прийняття рішення по суті.

Найбільш поширені види узгоджених дій суб'єктів господарювання, на які Комітет упродовж 2021 року надав дозвіл, – це здійснення будь-якої іншої погодженої поведінки (діяльності, бездіяльності) суб'єктів господарювання – 56 відс. та укладення угод у будь-якій формі – 42 відс. загальної кількості.

Найбільш поширеними ринками, на яких надано у 2021 році дозволи на узгоджені дії, були АПК – 18,0 відс., послуг землевпорядкування та послуг з нерухомим майном – 14,0 відс., ПЕК – 8,0 відс., промисловості – 8,0 відс., транспорту – 8,0 відс., будівництва та будівельних матеріалів – 6,0 відс., охорони здоров'я, лікарських засобів та медичних засобів – 6,0 відсотка.

На запит Рахункової палати АМКУ надано перелік усіх заяв про надання дозволу на концентрацію та про надання дозволу на узгоджені дії, що розглянуті АМКУ у 2021 році (форма 3 «Контроль за концентрацією суб'єктів господарювання січень-грудень 2020 року» та форма 4 «Контроль за узгодженими діями суб'єктів господарювання січень-грудень 2020 року»). Аналіз засвідчив: розбіжностей між даними у Звіті АМКУ за 2021 рік та даними форм звітності Комітету щодо кількості розглянутих заяв та результатів розгляду немає.

На підставі даних, опрацьованих під час контрольного заходу, Рахункова палата підтверджує надану у Звіті АМКУ за 2021 рік статистичну інформацію про кількість розглянутих заяв і наданих дозволів на концентрацію.

За подання заяв про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, надання висновків відповідно до статей 14 та 29 Закону 2210 справляється плата в розмірах, передбачених частиною другою статті 34 цього Закону.

У Звіті АМКУ за 2021 рік (стор. 156) вказано, що у 2021 році на рахунок Комітету за кодом класифікації доходів державного бюджету 25010000 «Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з законодавством» надійшло всього 15 420,9 тис. грн, у тому числі отримано плату від суб'єктів господарювання для відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв, у сумі 15 071,06 тис. грн (13 933,2 тис. грн від сплати за розгляд заяв про надання дозволу на концентрацію, 703,8 тис. грн від сплати за розгляд заяв про надання дозволу на узгоджені дії, 74,8 тис. грн за

надання попередніх висновків із питань концентрацій та 359,3 тис. грн із заяв про надання висновків відповідно до статей 14 і 29 цього Закону).

Аналіз засвідчив, що в цій частині Звіту АМКУ за 2021 рік допущено помилку. Окремо відображену суму 74,8 тис. грн за надання попередніх висновків із питань концентрації необхідно віднести до суми 13 933,2 тис. грн від сплати за розгляд заяв про надання дозволу на концентрацію, оскільки ці дві суми становлять плату за відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв про надання дозволу на узгодженні дії за різними розмірами: 20 400 грн (1200 н.м.д.г⁶) та 14 960 грн (880 н.м.д.г) відповідно.

Встановлено: аналітичний облік коштів спеціального фонду апарату АМКУ за надходженнями відповідно до статті 34 Закону 2210 здійснюється в ручному режимі на підставі даних виписок, що надходять Комітету від Державної казначейської служби України і АТ «Укресімбанк» та нагромаджуються в хронологічному порядку в облікових таблицях формату EXCEL в розрізі розміру плати, визначеної частиною другою статті 34 Закону 2210 і платників.

Під час аналізу даних Звіту АМКУ за 2021 рік щодо надходжень Комітету плати для відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв, відповідно до статті 34 Закону 2210 встановлено, що форми 3 «Контроль за концентрацією суб'єктів господарювання за січень - грудень 2021 року» та 4 «Контроль за узгодженими діями суб'єктів господарювання за січень - грудень 2021 року», затверджені наказом АМКУ від 29.12.2017 № 141, не передбачають відображення реквізитів підтверджувального документа про сплату суб'єктом господарювання коштів, передбачених статтею 34 Закону 2210.

Згідно з положеннями про Департамент досліджень та розслідувань ринків паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства АМКУ, Департамент досліджень і розслідувань ринків виробничої сфери, фармацевтики та рітейлу АМКУ та Департамент досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери (затверджені Керівником апарату АМКУ та Головою АМКУ 25.03.2021) ці структурні підрозділи Комітету здійснюють контроль за концентраціями, узгодженими діями відповідних ринків, забезпечують підготовку матеріалів до розгляду Комітетом заяв і справ про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків щодо узгоджених дій, концентрації.

На запит Рахункової палати профільними структурними підрозділами Комітету підготовлено та надано інформацію про наявні у справах підтверджувальні документи про сплату у 2021 році суб'єктами господарювання коштів відповідно до норм статті 34 Закону 2210. Аналіз наданої інформації засвідчив ряд розбіжностей з даними Звіту АМКУ за 2021 рік та даними Управління фінансового планування, бухгалтерського обліку та звітності, які наведено в таблиці 2.

⁶ Неоподаткований мінімум доходів громадян, розмір якого становить 17 гривень.

Дані щодо справляння плати за розгляд заяв про надання дозволів на концентрацію та/або узгоджені дії

№ з/п	Вид плати згідно з ч. 2 ст. 34 Закону 2210	Розмір плати		Дані Звіту АМКУ за 2021 рік (стор. 156)	Дані бухгалтерського обліку Комітету за період з 01.01 по 31.12.2021			Дані з підтвердних документів про сплату, доданих до заяв, що надходили з 01.01 по 31.12.2021 до профільних структурних підрозділів Комітету (вибірка РП)		Відхилення даних профільних структурних підрозділів від даних бухгалтерського обліку, -/+	
					Сума плати	К-сть платників	Сума плати	К-сть заяв	Сума плати	за к-стю	за сумою
					н.м.д.г	грн	тис. грн	од.	тис. грн	од.	тис. грн
1	Плата із заяв про надання дозволу на концентрацію,	1200	20400	13933,2	683	13933,2	512	10 444,8	-171	-3 488,4	
1.1	в разі сплати суми збору за надання попередніх висновків з цих питань	880	14960	74,8	5	74,8	3	44,9	-2	-29,9	
2	Плата із заяв про надання дозволу на узгоджені дії,	600	10200	703,8	69	703,8	49	499,8	-20	-204,0	
2.1	в разі сплати суми збору за надання попередніх висновків з цих питань	280	4760	0	0	0	0	0,0	0	0,0	
3	Плата із заяв про надання висновків відповідно до ст. ст. 14 та 29 Закону 2210	320	5440	359,3	66	359,3	41	230,0	-25	-129,3	
	Всього			15071,1	823	15071,1	605	11 219,5	-218	-3 851,6	

Дані таблиці свідчать, що сума, сплачена суб'єктами господарювання в 2021 році відповідно до даних, наданих профільними департаментами Комітету (11 219,5 тис. грн), менша на 3 851,6 тис. грн, ніж сума за цими сплатами, вказаними у Звіті АМКУ за 2021 рік та в довідці Управління фінансового планування, бухгалтерського обліку та звітності (15 071,1 тис. гривень).

Встановлені факти свідчать, що внаслідок недостатнього рівня комунікації з Управлінням фінансового планування, бухгалтерського обліку та звітності структурні підрозділи Комітету, на які покладено функції здійснення контролю за концентраціями, узгодженими діями відповідних ринків, забезпечення підготовки матеріалів до розгляду Комітетом заяв і справ про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків щодо узгоджених дій та концентрації, не володіють повною інформацією щодо здійснення суб'єктами господарювання у 2021 році сплат за розгляд заяв про надання дозволів на концентрацію та/або узгоджені дії.

У главах 2-4 Закону України від 07.06.1996 № 236/96-ВР «Про захист від недобросовісної конкуренції» (далі – Закон 236) та статті 50 Закону 2210 перераховано види порушень законодавства про захист від недобросовісної та економічної конкуренції, зокрема, неправомірне використання позначень і товару іншого виробника, дискредитування та схиляння до бойкоту суб'єкта господарювання, антиконкурентні узгоджені дії, зловживання монопольним становищем, антиконкурентні узгоджені дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, концентрація без отримання відповідного дозволу, подання недостовірної інформації тощо.

З метою забезпечення правової визначеності та однакового застосування вимог законів 236 і 2210 наказом АМКУ від 09.08.2016 № 39-рр затверджено 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» (далі – Рекомендації 39-рр), що запроваджують детальні розрахунки базових розмірів штрафу за порушення, тяжкість яких визначається як найбільша, значна, середня або помірна.

Комітет під час розрахунку розміру штрафів за порушення повинен керуватися принципами пропорційності, недискримінаційності та розумності. Розрахунок розміру штрафу здійснюється у два етапи: базовий розмір штрафу для кожного відповідача; базовий розмір штрафу коригується з урахуванням обтяжуючих та пом'якшуючих обставин. Крім того, розмір накладеного штрафу не може перевищувати меж, визначених у частинах другій, п'ятій та шостій статті 52 Закону 2210 і частинах першій та другій статті 21 Закону 236.

Рахункова палата звертає увагу на те, що Рекомендації № 39-рр не містять визначення ступеня тяжкості порушення (найбільший, значний або середній), що унеможливорює чітке встановлення розміру штрафу і дає змогу працівникам Комітету застосовувати в аналогічних випадках різні підходи до розрахунку розміру штрафу. Як і в минулому році, не вирішено питання застосування органами Комітету при розрахунку базового розміру штрафу коригуючих коефіцієнтів (від 0,05 до 2). Як наслідок, є ризики неоднозначності та непрозорості при застосуванні коефіцієнта у розрахунку розміру штрафу, що застосовується за конкретне правопорушення.

Відповідно до статей 48 і 56 Закону 2210 органи Комітету приймають, зокрема, рішення про визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу. Особа, на яку накладено штраф за рішенням органу АМКУ, сплачує його у двомісячний строк з дня одержання рішення про накладення штрафу.

У разі сплати штрафу у строк суб'єкт господарювання зобов'язаний протягом п'яти днів з дня сплати штрафу надіслати до Комітету або його територіального відділення документ, що підтверджує сплату штрафу, а у разі прострочення сплати штрафу за кожний день прострочення стягується пеня у розмірі півтора відсотка від суми штрафу. При цьому розмір пені не може перевищувати розміру штрафу. Слід зазначити, що у разі несплати штрафу у строки, передбачені рішенням, та пені органи Комітету стягують штрафи та пеню в судовому порядку.

Контроль за виконанням рішень про накладення штрафу та їх сплатою до державного бюджету здійснюється структурними підрозділами апарату та МТВ згідно з Порядком контролю за виконанням рішень органів АМКУ, затвердженим наказом АМКУ від 30.12.2010 № 158.

У підрозділі «Контроль за виконанням рішень» розділу «Правозастосування» Звіту АМКУ за 2021 рік (стор. 134 – 138) наведено загальну інформацію щодо накладених та сплачених штрафів.

Крім того, на стор. 153 надано інформацію про загальні суми накладення штрафів за 2021 рік (7 237,2 млн грн) та діаграму, що відображає накладення штрафів за типами порушень.

Структура накладених штрафів у 2021 році за типами порушень (стор. 153):

- антиконкурентні узгоджені дії – 6 309,8 млн грн;
- зловживання монопольним становищем – 445,9 млн грн;
- інші порушення – 274,3 млн грн;
- концентрація та узгоджені дії без дозволу – 165,8 млн грн;
- інформаційні порушення – 22 млн грн;
- недобросовісна конкуренція – 19,5 млн гривень.

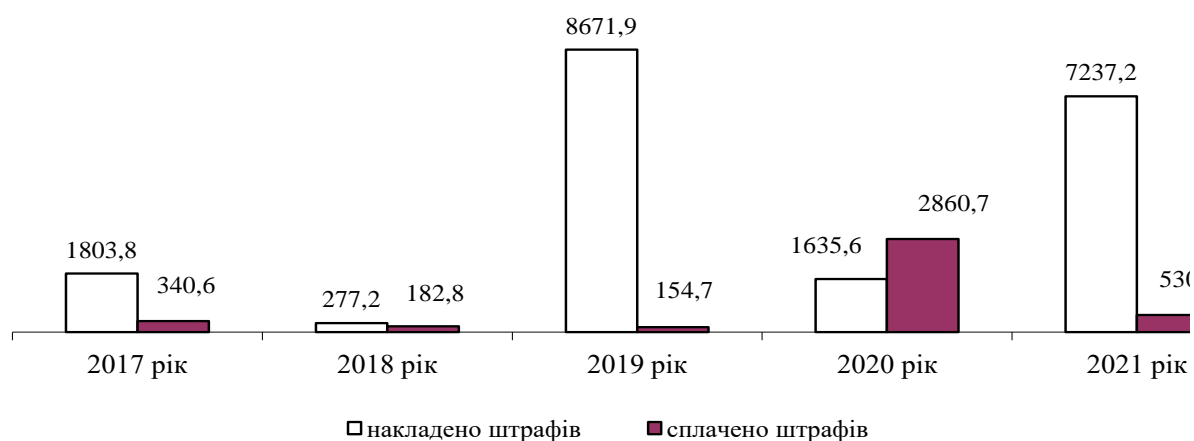
Всього у 2021 році сплачено 530,9 млн грн за раніше накладеними штрафами (стор. 154). Ці дані підтверджуються інформацією, викладеною у формі 8 «Інформація про стан виконання рішень органів Комітету в частині сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції, та пені за січень - грудень 2021 року», затвердженій наказом АМКУ від 29.11.2017 № 141.

Рахунковою палатою здійснено аналіз наданої інформації (форма 6 «Виявлення та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції та про захист від недобросовісної конкуренції за січень - грудень 2021 року», затверджена наказом АМКУ від 29.11.2017 № 141) щодо накладених штрафів і встановлено, що загалом Комітетом у 2021 році прийнято 519 рішень органів АМКУ про накладення штрафу та/або встановлення зобов'язання припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, з яких 485 рішень стосуються саме накладення штрафу.

Діаграма 2 відображає інформацію про суму накладення та сплати штрафів до державного бюджету за порушення законодавства про захист економічної конкуренції у 2017 – 2021 роках.

Діаграма 2. Накладення та сплата штрафів та пені до державного бюджету за порушення законодавства про захист економічної конкуренції у 2017 – 2021 роках

млн грн



Згідно з даними діаграми накладені штрафи на суб'єктів господарювання за порушення законодавства, порівняно з попереднім роком, збільшились на 5 601,6 млн грн (в 4,4 раза). Показник сплати штрафів та пені за порушення конкурентного законодавства порівняно з 2020 роком зменшився на 2 329,8 млн гривень.

Встановлено, що з 7 237,2 млн грн штрафів, накладених на суб'єктів господарювання за порушення законодавства, 4 721,96 млн грн накладено за справою № 143-26.13/153-16. Прийнято рішення про визнання дій

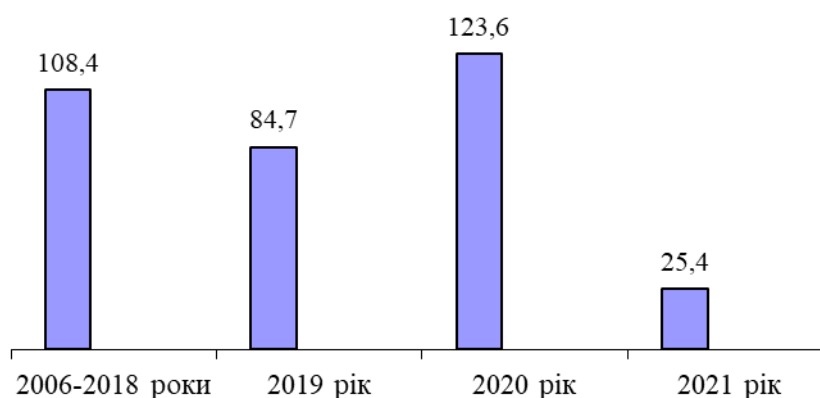
174 операторів АЗС порушенням у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які стосуються встановлення цін на світлі нафтопродукти.

Крім того, у 2021 році накладено 5 штрафів у розмірі від 129,6 до 775,5 млн грн, що з урахуванням штрафу, накладеного у справі № 143-26.13/153-16, становить 6 184,9 млн грн, або 85,5 відс. усіх накладених у 2021 році штрафів.

При здійсненні аналізу інформації про сплату штрафів за 2021 рік встановлено, що 505,5 млн грн (95,2 відс. обсягу сплачених штрафів та пені) сплачено суб'єктами господарювання за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, вчинені у попередні роки. **Отже, з накладених у 2021 році штрафів на загальну суму 7 237,2 млн грн сплачено у 2021 році лише 25,4 млн грн (діаграма 3).**

Діаграма 3. Сплачені у 2021 році штрафи в розрізі періодів прийняття рішень

млн грн



Відповідно до даних форми 8 «Інформація про стан виконання рішень органів Комітету в частині сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції, та пені за січень – грудень 2021 року» до державного бюджету у 2021 році надійшло 342,1 млн грн штрафів (64,4 відс.) і 188,8 млн грн (35,6 відс.) пені, всього 530,9 млн гривень.

Деталізовану інформацію про сплачені у 2021 році штрафні санкції наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Інформація про сплачені у 2021 році штрафні санкції

млн грн

Вид порушення	Кількість рішень	Сума сплачених штрафних санкцій				
		Разом	з них:			
			штрафи	відс. надходження	пеня	відс. надходження
Антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання	485	185,2	175,7	94,9	9,5	5,1
Зловживання монопольним (домінуючим) становищем	135	297,7	121,7	40,9	176,0	59,1
Інформаційні порушення	184	11,4	9,1	79,8	2,3	20,2
Недобросовісна конкуренція	50	30,2	29,2	96,7	1,0	3,3
Концентрація та узгоджені дії без дозволу	27	6,2	6,2	100,0		0,0
Інші порушення	1	0,2	0,2	100,0	0,0	0,0
ВСЬОГО	882	530,9	342,1	64,4	188,8	35,6

Під час здійснення аналізу форми 6 «Виявлені та припинені порушення законодавства про захист економічної конкуренції та про захист від недобросовісної конкуренції за січень – грудень 2021 року» та форми 8 «Інформація про стан виконання рішень органів Комітету в частині сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції та пені за січень - грудень 2021 року» встановлено, що із 7 237,2 млн грн (2020 рік – 1 635,6 млн грн) за 519 рішеннями (2020 рік – 614 рішеннями) про накладення штрафів до державного бюджету суб'єктами господарювання **сплачено 25,4 млн грн**, або 0,4 відс. загального розміру накладених штрафів, за 305 рішеннями, у тому числі в повному обсязі за 168 рішеннями – 24,1 млн грн, частково за 137 рішеннями – 1,3 млн гривень.

Щодо проведеної претензійно-позовної роботи слід зазначити, що з метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання апарат і МТВ Комітету протягом звітнього року зверталися до суду в **477 випадках** (у 2020 році – в 324 випадках) щодо забезпечення своєчасної сплати штрафів та пені, накладених за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Судами задоволено 322 позови (у 2020 році – 291 позов) (стор. 136). У 2021 році порівняно з 2020 роком показники поданих позовів та їх задоволення судами збільшилися на 47,2 відс. (153 позови) і 10,7 відс. (31 позов) відповідно.

Всього, за даними Комітету, кількість виконавчих проваджень щодо примусового виконання прийнятих рішень збільшилась з 671 станом на 01.01.2021 до 724 станом на 31.12.2021. Таке зростання стало наслідком збільшення проваджень зі стягнення судового збору з 172 до 240, при цьому кількість проваджень зі стягнення штрафу та пені, зобов'язання виконати рішення Комітету зменшилась у 2021 році з 499 до 484.

У 2021 році фактично виконано 92 виконавчих провадження на загальну суму 316,3 млн гривень.

На виконанні у відділах державної виконавчої служби станом на 31.12.2021 перебувало 724 виконавчих провадження на загальну суму 2 447, 64 млн гривень.

У 2021 році, як і в попередні роки, рішення про накладення значних штрафів суб'єктами господарювання добровільно не виконувалися, а оскаржувалися до суду. Як наслідок, поки АМКУ ініціює примусове виконання рішення в суді (від 1 до 2,5 років), окремі відповідачі за цей час позбавляються всіх своїх активів, що унеможлиблює примусове виконання прийнятих Комітетом рішень.

На стор. 134 Звіту АМКУ за 2021 рік вказано, що протягом 2021 року оскаржено до суду 74 рішення органів Комітету, прийняті у 2021 році. **Всього протягом 2021 року в судах оскаржено 152 рішення органів Комітету** (з рішень, прийнятих як у звітному, так і в попередніх періодах) у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (стор. 135).

Комітетом надано зведену інформацію про стан судового оскарження рішень АМКУ суб'єктами господарювання у 2021 році, за винятком інформації щодо оскарження рішень територіальних відділень Комітету.

У стадії судового оскарження у 2021 році було 101 рішення апарату Комітету на загальну суму 6 280,3 млн гривень.

У 2021 році судами визнано недійсними повністю або частково 16 рішень органів АМКУ (у 2020 році – 20), що на 20,0 відс. менше, ніж у попередньому році.

Аналіз засвідчив: як у попередні роки, так і у 2021 році Комітетом заходи адміністративної відповідальності не застосовувалися, відповідно, у Звіті АМКУ за 2021 рік такий напрям роботи не відображено.

Причина – правова колізія між нормами Закону 2210 і КУпАП, яка на думку Комітету, унеможлиблює в певних випадках притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності, передбаченої статтями 164³, 166¹-166⁴ КУпАП.

Частиною другою статті 54 Закону 2210, зокрема, встановлено, що за правопорушення, передбачені пунктами 4, 13-16 статті 50 цього Закону, посадові особи органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю несуть адміністративну відповідальність згідно із законом.

Кваліфікацію та юридичний склад адміністративних правопорушень, передбачених статтями 164³, 166¹-166⁴ КУпАП, визначено Законом України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», який втратив чинність з дня набрання чинності Законом 2210. Отже, об'єктивна сторона порушень законодавства про захист економічної конкуренції та відповідних адміністративних правопорушень не збігається.

Як вбачається зі змісту статей 164³, 166¹-166⁴ КУпАП, відповідні адміністративні правопорушення стосуються тих правопорушень у сфері захисту економічної конкуренції, склад яких та (або) відповідальність за які не відповідають положенням статті 54 Закону 2210. Водночас передбачена статтею 54 Закону 2210 відповідальність за адміністративне правопорушення, яке стосується перешкоджання діяльності АМКУ (пункт 16 статті 50 Закону 2210), не відображена в нормах КУпАП.

Таким чином, оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, вчиненого посадовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи суб'єкта господарювання, не існує окремо від об'єктивної сторони відповідного правопорушення, вчиненого юридичною особою, застосування в таких випадках адміністративної відповідальності, передбаченої статтями 164³, 166¹-166⁴ КУпАП, до задіяних в правопорушенні посадових осіб є неможливим.

Встановлено, що у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (реєстраційний № 5432 від 27.04.2021), який включено до розділу II Порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2035.

Цим законопроектом пропонується з метою уникнення правової колізії виключити з КУпАП статтю 164³ «Недобросовісна конкуренція», статті 166¹-166³ «Зловживання монопольним становищем на ринку», «Неправомірні угоди між підприємцями», «Дискримінація підприємців органами влади і управління», а статтю 166⁴ викласти в новій редакції: «Порушення порядку подання інформації та виконання рішень, неявка на виклик, створення перешкод працівникам Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень у проведенні перевірок, огляду, вилученні майна, документів, предметів чи інших носіїв інформації».

Отже, на сьогодні потребує унормування правова колізія між нормами Закону 2210 і КУпАП, що унеможлиблює у певних випадках притягнення посадових осіб та інших працівників суб'єктів господарювання, працівників органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю до адміністративної відповідальності.

IV. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ ФУНКЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОПОДАРИЮВАННЯ

Відповідно до пункту 6 статті 3 Закону 3659 одним із основних завдань АМКУ є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

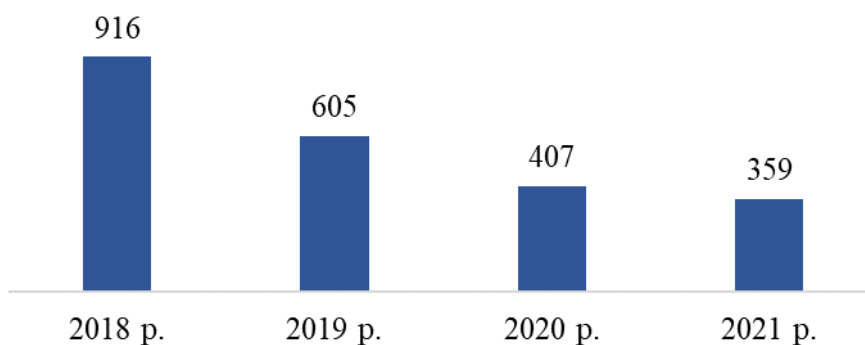
Частиною п'ятою статті 7 Закону 3659 встановлено: у сфері здійснення контролю за допустимістю державної допомоги для конкуренції АМКУ має повноваження, визначені Законом України «Про Державну допомогу суб'єктам господарювання». Закон 1555 набрав чинності в повному обсязі 02.08.2017. Цей Закон прийнято на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Державною допомогою суб'єктам господарювання згідно з пунктом 1 частини першої статті 1 Закону 1555 є підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Аналіз підрозділу «Моніторинг та контроль державної допомоги» розділу «Правозастосування» Звіту АМКУ за 2021 рік (стор. 114 – 121) засвідчив, що інформація про державну допомогу суб'єктам господарювання ґрунтується відповідно до норм Закону 1555 виключно на інформації, наданій Комітету надавачами такої допомоги.

Згідно з узагальненими даними АМКУ кількість повідомлень про державну допомогу, отриманих Комітетом, протягом останніх років зменшується (діаграма 4).

Діаграма 4. Кількість повідомлень, отриманих Комітетом (од.)



Так, зокрема, у 2021 році отримано 359 повідомлень, що на 12 відс. менше, ніж у попередньому році. За поясненням Комітету, внаслідок постійного проведення роз'яснювальної роботи з надавачами та отримувачами державної підтримки зменшилася кількість повідомлень про нову державну допомогу. За результатами розгляду цих повідомлень державну підтримку суб'єктам господарювання Комітет своїми рішеннями визнає такою, що не є державною допомогою відповідно до Закону 1555.

Водночас поза межами контролю АМКУ залишається нова державна допомога, надавачі якої не подають до Комітету повідомлень про заплановане її надання суб'єктам господарювання, крім випадків, визначених статтею 7 і частиною третьою статті 9 Закону 1555. Відповідальність керівників надавачів державної допомоги за недотримання вимог Закону 1555 щодо обов'язку подання до Комітету повідомлень про нову державну допомогу не встановлена. Як наслідок, процедура отримання такої допомоги без оцінки правомірності АМКУ створює ризики її надання за відсутності законодавчих підстав.

Відповідно до частин першої та другої статті 22¹ Закону 3659 для виконання завдань, передбачених законодавством про державну допомогу суб'єктам господарювання, АМКУ, зокрема, може вимагати від надавачів та отримувачів державної допомоги, їх посадових осіб як одноразове, так і періодичне надання інформації, у тому числі з обмеженим доступом. У 2021 році Комітетом, завдяки отриманню такої інформації, за власною ініціативою розпочато розгляд 6 справ про державну допомогу.

Аналізом повноти і достовірності відображеної у Звіті АМКУ за 2021 рік інформації про державну допомогу (стор. 115), даних реєстру державної допомоги, реєстру рішень щодо державної допомоги, реєстру справ про державну допомогу та Звіту про діяльність Департаменту моніторингу і контролю державної допомоги за 2021 рік⁷ у частині кількісних показників (повідомлення та прийняті рішення про державну допомогу) розбіжностей не встановлено. За даними Комітету, при опрацюванні 359 повідомлень надавачів державної допомоги відмовлено та припинено розгляд 155, щодо 204 повідомлень прийнято результативні рішення (схема 2).

⁷ Додаток 4 до наказу АМКУ від 29.12.2017 № 141 «Про удосконалення звітності територіальних відділень і структурних підрозділів Комітету».

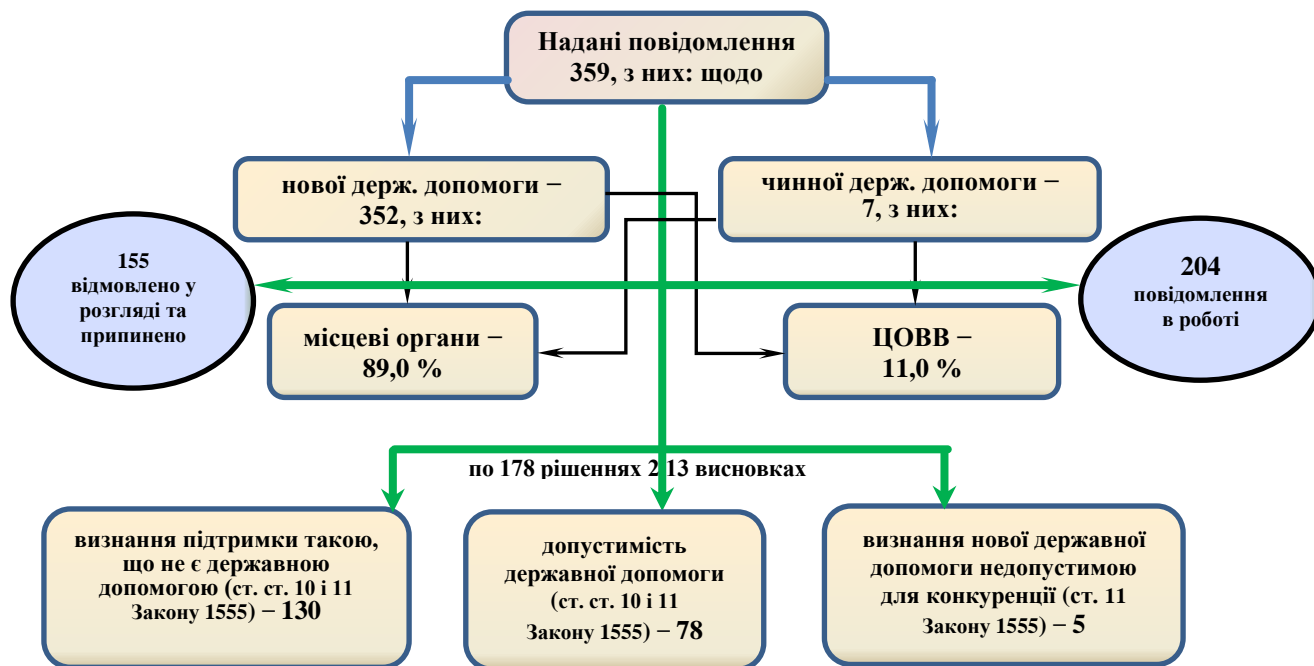


Схема 2. Надані у 2021 році повідомлення та прийняті рішення про державну допомогу

Як свідчать дані схеми, відсоток подання повідомлень центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), які є найбільш значними надавачами державної допомоги, найнижчий.

Встановлено: у Звіті АМКУ за 2021 рік (стор. 115) вказано, що рішення Комітету стосувалися підтримки та державної допомоги на загальну суму 112 867,4 млн грн (без урахування гарантій в євро), у тому числі:

– про допустимість державної допомоги для конкуренції – 76 365,3 млн грн;

– щодо визнання підтримки суб'єктів господарювання такою, що не є державною допомогою, – 34 284,2 млн грн;

– щодо державної підтримки, зазначеної в рішеннях про здійснення функцій замовника, щодо якої відповідні обсяги допустимої/недопустимої державної допомоги для конкуренції на момент прийняття таких рішень встановити неможливо, – 2 155,5 млн грн;

– про визнання державної допомоги недопустимою для конкуренції – 62,4 млн гривень.

Крім того, Комітетом у 2021 році прийнято 15 рішень про надання державної допомоги у формі гарантії на загальну суму 193,6 млн євро та 7 405,3 млн гривень.

При цьому на стор. 115 Звіту АМКУ за 2021 рік **не вказано суми (100,0 тис. грн⁸) повернутих у 2021 році до бюджету коштів** (комунальним підприємством «Лиманська СЕЗ» (отримувачем державної допомоги) повернено до загального фонду бюджету Лиманської міської територіальної

⁸ Платіжні доручення від 25.08.2021 № 119, від 13.09.2021 № 137, від 20.09.2021 № 139, від 01.10.2021 № 154 на загальну суму 100,0 тис. гривень.

громади частину фактично використаної незаконної державної допомоги згідно з рішенням Комітету від 30.07.2020 № 469-р).

Аналіз Звіту АМКУ за 2021 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, засвідчив, що Комітет у ряді випадків не володіє інформацією про фактичні розміри коштів, які підлягають поверненню до відповідного бюджету як отримана суб'єктом господарювання державна допомога, визнана незаконною і недопустимою для конкуренції, оскільки не всі надавачі державної допомоги надають таку інформацію.

Так, у 2021 році Комітетом прийнято 5 рішень про недопустимість державної допомоги для конкуренції із вимогою про повернення до бюджету незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції.

Встановлено: із 5 рішень про недопустимість державної допомоги для конкуренції із вимогою про повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, сума незаконної державної допомоги, яка визнана недопустимою для конкуренції і має бути повернена до відповідного бюджету, визначена лише у 3-х рішеннях⁹ – 31 715,6 тис. гривень. У 2-х рішеннях¹⁰ суму повернення державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, не визначено.

Отже, Комітет, володіючи інформацією від надавачів про тривалість і загальний обсяг підтримки, не вказує як в основній, так і резолютивній частині своїх рішень конкретну суму, яка визнається незаконною державною допомогою, недопустимою для конкуренції та підлягає поверненню до відповідного бюджету. За поясненням Комітету, у рішеннях не зазначається конкретного розміру такого повернення, оскільки на момент прийняття АМКУ рішення державна допомога продовжувала надаватись і потенційно могла бути надана після прийняття рішення, тому Комітет у рішеннях вказував розмір незаконної державної допомоги, що підлягає поверненню, у фактично наданому розмірі.

Аналіз виконання рішень уповноваженого органу про повернення незаконної державної допомоги свідчить, що всі 5 рішень Комітету за 2021 рік, якими зобов'язано повернути отримані кошти до бюджету, на час аналізу не виконано, незаконну державну допомогу, визнану недопустимою для конкуренції, до відповідного бюджету не повернено.

Усі ці рішення АМКУ, згідно з якими державну підтримку суб'єктам господарювання визнано незаконною державною допомогою, недопустимою для конкуренції, оскаржуються надавачами в судовому порядку. За двома рішеннями (від 04.02.2021 № 77-р і від 04.02.2021 № 78-р) з метою повернення державної допомоги до бюджету Комітетом подано позови до суду, розгляд яких триває.

Таким чином, всі прийняті у 2021 році рішення Комітету щодо повернення до відповідного бюджету отриманої незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, не виконано. Невизначення АМКУ у резолютивній частині рішень розміру незаконної

⁹ Рішення Комітету від 15.12.2021 № 660-р, сума незаконної державної допомоги – 29 767,0 тис. грн; від 23.12.2021 № 719-р – 1 714,9 тис. грн, від 23.12.2021 № 720-р – 233,7 тис. гривень.

¹⁰ Рішення Комітету від 04.02.2021 № 77-р та від 04.02.2021 № 78-р.

державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, яка має бути повернена до відповідного бюджету, послаблює контроль за повнотою її повернення.

V. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Закон 922 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1530¹¹) установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та об'єднаних територіальних громад і визначає державний орган, до компетенції якого належить забезпечення неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, – АМКУ, який для розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель утворює Комісію (комісії).

Довідково. Внесеними Законом 1530 змінами до Закону 922 удосконалено порядок оскарження процедур закупівлі, зокрема, його узгоджено із положеннями Закону 3659.

З метою реалізації Закону 1219¹², на який посилається Закон 1530 у частині набрання чинності його положеннями, Комітетом 01.04.2021 видано розпорядження № 9-рп «Про затвердження Порядку конкурсного відбору та призначення на посади уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», зареєстроване в Мін'юсті 11.05.2021 за № 618/36240.

Крім того, АМКУ розроблено та подано у жовтні 2021 року на розгляд Уряду проект постанови «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою запропоновано змінити граничну штатну чисельність апарату АМКУ; встановити розмір посадового окладу уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель на рівні посадового окладу державних уповноважених АМКУ; врегулювати встановлену законодавством потребу у проведенні спеціальної перевірки щодо уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель, які претендуватимуть на зайняття посад та призначатимуться на них.

Урядом постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» прийнято 20.10.2021 за № 1083, а структуру апарату АМКУ, до якої передбачалося включити десять посад уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель, затверджено наказом АМКУ від 23.10.2021 № 1090-ВК.

Установлено, що в АМКУ Комісію (комісій) не утворено, рішення про оголошення конкурсу з відбору претендентів на посади уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель не ухвалювалися. Як наслідок, на час аналізу не призначено жодного уповноваженого з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Отже, Комітет, вирішивши у 2021 році всі організаційно-процедурні питання, що давало змогу розпочати процес відбору уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних

¹¹ Набрав чинності 26.06.2021.

¹² Набрав чинності 04.03.2021.

закупівель, до цього часу не ухвалив управлінських рішень щодо завершення реформи органу оскарження у сфері публічних закупівель, результат – неналежне вдосконалення системи оскарження публічних закупівель.

Оскільки не створено Комісії (комісій), АМКУ не виконано вимог статті 6¹ Закону 3659 щодо оприлюднення щорічного звіту про діяльність Комісії (комісій) та узагальнену практику розгляду скарг за звітний рік. **Як наслідок, споживачів інформації позбавлено законних прав на отримання цього звіту, а відповідно – інформації.**

Згідно зі статтею 18 Закону 922 за подання скарги до органу оскарження справляється плата через електронну систему закупівель в день подання скарги, після чого скарга автоматично вноситься до реєстру скарг і формується її реєстраційна картка, яка разом зі скаргою автоматично оприлюднюється в електронній системі закупівель. Постановою 292 визначено розміри плати та затверджено Порядок здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження.

Відповідно до змін, внесених Постановою 944 до Переліку 106, функції постійного контролю за правильністю та своєчасністю зарахування до державного бюджету надходжень плати за подання скарги щодо процедур закупівлі до органу оскарження (ККДБ 24061800), а також ведення обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, покладаються на Мінекономіки (до набрання чинності цими змінами (до 10.09.2021) – на АМКУ).

На стор. 126 Звіту АМКУ за 2021 рік надано інформацію про обсяг коштів, сплачених суб'єктами оскарження за подання скарг, – 346 887 тис. гривень. Встановлено, що цей обсяг є платою за подання суб'єктами господарювання скарг у сфері публічних закупівель на окремий поточний рахунок адміністратора (ДП «ПРОЗОРРО»), **контроль за правильністю та своєчасністю зарахування до державного бюджету якої з вересня 2021 року не належить до повноважень АМКУ та не характеризує фактичних надходжень коштів такого платежу до державного бюджету.** Згідно з даними Державної казначейської служби України, розміщеними на вебпорталі «Open budget», до державного бюджету за ККДБ 24061800 «Плата за подання скарги щодо процедур закупівлі до органу оскарження» надійшло 99,3 млн грн, у тому числі за січень-серпень – 66,8 млн гривень.

Забезпечення неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, шляхом розгляду скарг про порушення законодавства у цій сфері та про результати діяльності органу оскарження відображено на стор. 122 – 128 у підрозділі «Діяльність Комітету як органу оскарження у сфері публічних закупівель» розділу «Правозастосування» Звіту АМКУ за 2021 рік. Інформацію викладено стисло, окреслено процеси удосконалення функціонування органу оскарження у сфері

публічних закупівель та зазначено статистичні показники його діяльності за звітний рік, зокрема, наведено:

– інформацію про забезпечення у звітному році реформи органу оскарження у сфері публічних закупівель, яка розпочата після набрання чинності законами 1530 і 1219, та щодо перспективи у найближчий час розпочати процес відбору уповноважених з розгляду скарг, які входитимуть до складу Комісії (комісій).

При цьому встановлено, що АМКУ як станом на 01.01.2022, так і на час аналізу не завершено реформування органу оскарження у сфері публічних закупівель відповідно до вимог законів 1530 і 1219, яке мало забезпечити ефективний захист охоронюваних законом прав і інтересів суб'єктів оскарження.

Про діяльність Колегії за звітний рік зазначено на стор. 125 – 126, зокрема, вказано кількість скарг, що надійшли на розгляд, – 14 828. Порівняно з показниками 2020 року ця кількість зросла на 17 відс. (2 153 одиниці). Таким чином, тенденція до збільшення навантаження на АМКУ при виконанні функцій органу оскарження у сфері публічних закупівель зберігається;

кількість проведених засідань – 301;

кількість рішень про прийняття скарги до розгляду – 13 873 (до показника 2020 року приріст – 21 відс., що більше на 2 410 од.);

кількість прийнятих рішень з розгляду скарг – 28 770 (до показника 2020 року приріст – 18,5 відс., що більше на 4 500 од.);

дані щодо рішень, оскаржених до суду: оскаржено до суду – 442, на розгляді (в суді першої, апеляційної, касаційної інстанції) – 397, залишено без змін – 45, скасовано судами першої та апеляційної інстанції – 13;

кількість листів, надісланих до правоохоронних органів, – 5.

На стор. 126 надано інформацію про структуру розглянутих скарг, зокрема, вказано, що з 14 003 скарг, отриманих АМКУ у 2021 році, щодо 10 129 прийнято рішення про задоволення повністю/частково, 3 517 – у задоволенні відмовлено, 357 – припинено розгляд.

Водночас встановлено, що порядок формування річного звіту про діяльність АМКУ не визначено. Як наслідок, звіти АМКУ формуються у довільній формі, статистичні напрями відрізняються, внаслідок чого Звіт АМКУ за 2021 рік порівняно із звітом за попередній рік вже не містить окремих статистичних показників, зокрема кількості скарг, розгляд яких припинено, тощо.

Щодо здійснення контролю за створенням конкурентного середовища та захистом конкуренції у сфері публічних закупівель необхідно зазначити.

Згідно з пунктом 5 статті 3 Закону 3659 одним із основних завдань АМКУ є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення контролю за створенням конкурентного середовища та захистом конкуренції у сфері публічних закупівель.

Реалізація повноважень органів АМКУ в розрізі виявлення та припинення порушень законодавства, передбачених положеннями статті 6 Закону 2210,

відображена у Звіті АМКУ за 2021 рік у підрозділі «Антиконкурентні узгоджені дії» розділу «Правозастосування» (стор. 129 – 133).

Серед ключових показників у 2021 році в розрізі виявлення та припинення порушень у вигляді викривлення результатів торгів, аукціонів, конкурсів є кількість припинених порушень АМКУ у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання – 917 (стор. 130) та сума штрафів, накладених у справах про порушення у вигляді викривлення результатів торгів (тендерів, конкурсів), – 811,9 млн грн (стор. 131), що є складовою загальної суми накладених у 2021 році штрафів – 7 237,2 млн грн (стор 135).

Ці показники підтверджено відповідним обліком (форма 6 «Виявлення та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції та про захист від недобросовісної конкуренції за січень-грудень 2021 року», затверджена наказом АМКУ від 29.11.2017 № 141).

VI. АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗВІТУ ЩОДО ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ ТА НОРМОТВОРЧОЇ РОБОТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Відповідно до функціонального спрямування діяльності структурних підрозділів АМКУ Планом 2021 передбачалося розробити сім проєктів регуляторних актів нормативного регулювання державного контролю за державною допомогою суб'єктів господарювання (в тому числі згідно з планом пріоритетних дій Уряду на 2021 рік¹³ – один).

Аналіз виконання Плану 2021 засвідчив: не дотримано термінів формування визначеної на 2021 рік нормативно-правової бази. Із семи запланованих проєктів регуляторних актів підготовлено за рік лише три, при цьому один набрав чинності шляхом затвердження відповідним розпорядженням АМКУ¹⁴, два¹⁵ подано на розгляд Кабінету Міністрів України, але жоден з них не прийнято, розроблення одного проєкту АМКУ у зв'язку з аналогічною ініціативою депутатів Верховної Ради України втратило актуальність; в іншому випадку Кабінетом Міністрів України знято проєкт з розгляду без обґрунтувань та пропозицій, на час аналізу в АМКУ тривала робота над його повторним внесенням на розгляд.

На момент аналізу не виконано трьох¹⁶ пунктів Плану 2021 щодо розроблення проєктів постанов Кабінету Міністрів України, що регулюють

¹³ Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 276-р.

¹⁴ Розпорядження АМКУ від 29.04.2021 № 10-РП «Про звільнення від обов'язку повідомлення державної допомоги, що направлена на подолання наслідків, спричинених коронавірусною хворобою COVID-19», зареєстроване в Мін'юсті 12.05.2021 за № 626/36248.

¹⁵ Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для підтримки культури та збереження культурної спадщини».

¹⁶ Пункт 4 Плану 2021 «Про внесення змін до затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для підтримки малого та середнього підприємництва», пункт 5 «Про внесення змін до Порядку повернення незаконної державної допомоги, недопустимої конкуренції», пункт 6 «Про затвердження Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги аеропортам України».

державну допомогу суб'єктам господарювання (спільно з європейськими експертами триває процес доопрацювання та погодження цих проєктів із заінтересованими органами державної влади).

Встановлено: Звіт АМКУ за 2021 рік, зокрема його підрозділ «Законопроектна та нормотворча робота» розділу «Сприяння розвитку конкуренції» (стор. 88 – 90), жодним чином не відображає стану виконання Плану 2021, на відміну від Звіту Антимонопольного комітету України за 2020 рік.

Отже, потребують перегляду підходи АМКУ до визначення істотних елементів звітів, що підлягатимуть оприлюдненню, та прийняття відповідних організаційно-розпорядчих рішень щодо встановлення порядку формування звітів.

За повідомленням посадових осіб Комітету, інформацію про законопроектну та нормотворчу діяльність АМКУ, передбачену Планом 2021, але без посилання на нього, відображено на стор. 89 – 90 у частині «Контроль за державною допомогою».

За результатами вивчення цієї частини підтверджено наявність інформації, яка відображає кількісні показники форм регуляторних актів, що розроблялися або були прийняті протягом 2021 року з метою завершення створення системи нормативного регулювання державного контролю за державною допомогою суб'єктам господарювання. Так, у Звіті АМКУ за 2021 рік зазначено кількість регуляторних актів: один законопроект, одна постанова і чотири проєкти постанов Кабінету Міністрів України, одне розпорядження АМКУ.

При цьому під час аналізу встановлено невідповідність звітних даних АМКУ і Плану 2021, яким передбачено розроблення одного проєкта розпорядження АМКУ (+/- 0), двох законопроектів (- 1) та чотирьох проєктів постанов Кабінету Міністрів України (+ 1).

Отже, розмістивши у такому вигляді інформацію, АМКУ завуалював фактичний стан виконання Плану 2021.

Крім того, протягом 2021 року АМКУ вживалися заходи, спрямовані на реалізацію вимог Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». З цією метою наказом АМКУ від 01.08.2018 № 78-ОД «Про забезпечення реалізації заходів, спрямованих на виконання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» врегульовано порядок реалізації державної регуляторної політики в АМКУ.

Загалом за підсумками звітної 2021 року в органах АМКУ з метою прийняття законопроектів, регуляторних актів та рішень у процесі реалізації конкурентно-антимонопольної реформи розглянуто і опрацьовано з 39 - відсотковим приростом до попереднього звітної року 1 243 (+350) нормативно-правові акти та рішення, з яких 32 відс. (394 од.) не погоджено, 64 відс. (801 од.) погоджено, решта 4 відс. (48 од.) погоджено за умови врахування зауважень. Детальну інформацію щодо регуляторних актів та рішень наведено в таблиці 4.

Стан законопроектної та нормотворчої роботи

Показники	2020 рік		2021 рік		Приріст	
	кількість, од.	частка, відс.	кількість, од.	частка, відс.	відс.	од.
Проекти законодавчих та інших нормативних актів, розроблені іншими державними органами:	170	100	136	100	-20	-34
– не погоджено	2	1	13	10	550	11
– погоджено	116	68	89	65	-23	-27
– погоджено за умови врахування зауважень	52	31	34	25	-35	-18
Погодження проєктів рішень та рішень, розроблених іншими державними органами:	723	100	1107	100	53	384
– не погоджено	180	25	381	34	112	201
– погоджено	511	71	712	64	39	201
– погоджено за умови врахування зауважень	32	4	14	1	-56	-18
ВСЬОГО:	893	100	1243	100	39	350
– не погоджено	182	20	394	32	117	212
– погоджено	627	70	801	64	28	+74
– погоджено за умови врахування зауважень	84	9	48	4	-43	-36

На стор. 90 Звіту АМКУ за 2021 рік відображено інформацію про розгляд та опрацювання в органах АМКУ:

136 проєктів законодавчих та інших нормативних актів, з них погоджено без зазначення їх кількості – 63 відс., за умови врахування зауважень – 3 відс., не погоджено – 34 відсотки. За 47 випадками попереджено недопущення, усунення чи обмеження конкуренції внаслідок прийняття цих актів;

1 107 проєктів рішень і рішень органів місцевого самоврядування, з них погоджено без зазначення їх кількості – 64 відс., за умови врахування зауважень – 1 відс., не погоджено – 35 відсотків. За 395 випадками попереджено недопущення, усунення чи обмеження конкуренції внаслідок рішень державних органів.

При цьому окремі звітні показники не підтверджено під час контрольно-аналітичного заходу і, як встановлено, суттєво відрізняються від реального стану справ. Так, згідно з даними таблиці 4 звітний показник обсягу погоджених проєктів законодавчих та інших нормативних актів занижений на 2 відс. і фактично становив 65 відс., погоджених за умови врахування зауважень – на 22 відс. і становив 25 відс., а обсяг непогоджених проєктів регуляторних актів завищений на 24 відс. і становив 10 відсотків. Отже, звітні показники у цій частині Звіту не є повною мірою достовірними та не відображають реального стану результатів опрацювання проєктів регуляторних актів.

VII. АНАЛІЗ ПОКАЗНИКІВ КАДРОВОГО ТА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Звіт АМКУ за 2021 рік (стор. 141) містить інформацію щодо кадрового забезпечення. Так, зокрема, гранична чисельність працівників АМКУ на 2021 рік затверджена в загальній кількості 761 шт. од., з яких державних службовців – 713 шт. од., в тому числі центрального апарату – 363 шт. од., з яких 327 державних службовців, та територіальних відділень – 398 шт. од., з яких 386 державних службовців.

Фактична чисельність працівників АМКУ у 2021 році становила 593 особи, в тому числі центрального апарату – 288 осіб, територіальних відділень – 305 осіб.

Отже, на кінець 2021 року в центральному апараті АМКУ налічувалось 75 вакансій, а в територіальних відділеннях – 93. Порівняно з попереднім 2020 роком кількість вакансій в центральному апараті Комітету збільшилась на 16 одиниць, а в територіальних відділеннях Комітету зменшилась на 27 одиниць.

Водночас під час проведеного аналізу з'ясовано, що протягом 2021 року, незважаючи на наявність 75 вакансій, на підставі наказів Комітету від 20.10.2021 № 1067-ВК та від 24.11.2021 № 1222-ВК проведено лише два конкурси на заміщення 18 вакантних посад державних службовців категорії «Б» і «В», що унеможливило узгодження чисельності працівників Комітету із штатними нормами. **Незаповненість вакансій АМКУ як в центральному апараті, так і в територіальних відділеннях призводить до збільшення робочого навантаження на працюючих.**

У 2021 році до складу Комітету входило 6 МТВ: Західне, Північне, Південне, Південно-західне, Південно-східне та Східне, при цьому, як зазначено на стор. 140 Звіту АМКУ за 2021 рік, Севастопольське територіальне відділення та Територіальне відділення в Автономній Республіці Крим у 2021 році не функціонували.

У Звіті АМКУ за 2021 рік вказано (стор. 144), що у 2021 році тривала реформа територіальних відділень, яка була розпочата в червні 2020 року на підставі розпорядження Комітету від 28.11.2019 № 23-рп «Про реорганізацію територіальних відділень Антимонопольного комітету України». За результатами реформи припинено 12 із 18 обласних територіальних відділень Комітету, у 6 обласних територіальних відділеннях завершуються процеси, пов'язані з ліквідацією юридичних осіб.

Під час контрольно-аналітичного заходу проведено аналіз видатків на утримання працівників АМКУ, результати якого відображено в таблиці 5.

Таблиця 5

Аналіз видатків на утримання працівників Комітету

тис. грн

Рік	Фактична чисельність працівників АМКУ			Видатки на утримання		
	разом	апарат	тер. відділення	разом	апарат	тер. відділення
2019	640	287	353	216678,5	139219,0	77459,5
2020	582	304	278	242131,8	156851,6	85280,2
2021	593	288	305	302039,3	204873,2	97166,1
Відхилення 2021 року від 2019 року	-47	1	-48	85360,8	65654,2	19706,6
Відхилення 2021 року від 2020 року	11	-16	27	59907,5	48021,6	11885,9

Аналіз даних таблиці 5 свідчить, що фактична чисельність працівників Комітету у 2021 році порівняно з 2019 роком зменшилась на 47 од., при цьому в апараті збільшилась на 1 од., у територіальних відділеннях зменшилась на 48 одиниць. Порівняно з 2020 роком фактична чисельність Комітету у 2021 році збільшилась на 11 од., тоді як в апараті зменшилась на 16 од., у територіальних відділеннях, навпаки, збільшилась на 27 одиниць. Водночас у 2021 році порівняно з 2019 роком витрати на утримання працівників Комітету

збільшилися на 85 360,8 тис. грн, в тому числі апарату – на 65 654,2 тис. грн, територіальних відділень – на 19 706,6 тис. грн, а порівняно з 2020 роком – на 59 907,5 тис. грн, у тому числі апарату – на 48 021,6 тис. грн, територіальних відділень – на 11 885,0 тис. гривень.

Отже, в результаті реорганізації АМКУ фактична чисельність працівників Комітету не зменшилась. Водночас при незначному збільшенні чисельності працівників витрати на їх утримання у 2021 році порівняно з 2019 роком зросли на 39,4 відс., а в порівняно з 2020 роком – на 24,7 відс., тобто реорганізація не вплинула на зменшення навантаження на державний бюджет.

У 2021 році у структурі Комітету відповідно до Закону 1219 збільшена на 10 шт. од. чисельність керівництва за рахунок введення до штату АМКУ уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, при цьому зменшена кількість державних службовців у центральному апараті на таку саму кількість.

Згідно з пунктом 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону 1219, Голові АМКУ у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом (тобто до 04.06.2021) необхідно підготувати та подати до Верховної Ради України звіт про здійснення добору та призначення уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та про процес утворення Комісії (комісій).

Комітетом розроблено Порядок конкурсного відбору та призначення на посади уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, затверджений розпорядженням АМКУ від 01.04.2021 № 9-рп та зареєстрованим у Мін'юсті 11.05.2021 за № 618/36240.

Крім того, прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1083 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» (проект підготовлено АМКУ, набрала чинності 23.10.2021), якою, зокрема, внесено зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів»: у позиції «Антимонопольний комітет» цифри «337» замінено цифрами «327».

Під час проведення аналізу встановлено: як станом на 01.01.2022, так і станом на час завершення підготовки проекту Звіту про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2021 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, конкурс щодо набору уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Комітетом не оголошувався та не проводився.

Отже, АМКУ у 2021 році вирішено лише процедурні питання утворення комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, фактично Комісію (комісії) як один з органів Комітету не створено і, відповідно, вона не працює.

Законом 1082 (із змінами) АМКУ за КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» (далі – КПКВК 6011010) затверджено видатки в

загальному обсязі 318 971,1 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 311 423,1 тис. грн, за спеціальним – 7 548,0 тис. гривень.

За КПКВК 6011020 «Наукова і науково-технічна діяльність у сфері конкурентної політики» (далі – КПКВК 6011020) затверджено видатки в загальному обсязі 1 451,2 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 1 441,2 тис. грн, спеціальним – 10,0 тис. гривень.

Сумарний обсяг бюджетних призначень державного бюджету, затверджений АМКУ Законом 1082 (із змінами), за КПКВК 6011010 і 6011020 становив 320 422,3 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 312 864,3 тис. грн, спеціальним – 7 558,0 тис. гривень.

У 2021 році порівняно з 2020 роком обсяг затверджених видатків АМКУ за КПКВК 6011010 збільшено на 68 834,5 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – на 69 855,1 тис. грн, при цьому за спеціальним фондом зменшено на 1 020,0 тис. гривень.

Водночас касові видатки у 2021 році становили 302 039,4 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 289 895,2 тис. грн, спеціальним – 12 144,2 тис. гривень.

У 2021 році порівняно з 2020 роком касові видатки за КПКВК 6011010 збільшилися на 59 907,6 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – на 54 592,8 тис. грн, спеціальним – на 5 314,8 тис. гривень.

Касові видатки у 2021 році за КПКВК 6011020 становили 679,5 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 632,5 тис. грн, спеціальним – 47,0 тис. гривень.

Сумарний обсяг касових видатків АМКУ за КПКВК 6011010 і 6011020 становив 302 718,9 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 290 527,7 тис. грн, спеціальним (з урахуванням використання залишку коштів на початок звітного року) – 12 191,2 тис. гривень.

Касові видатки за КПКВК 6011010 і 6011020, що відображені у Звіті АМКУ за 2021 рік, відповідають показникам бюджетної звітності, прийнятим у встановленому порядку Державною казначейською службою України.

Аналіз фінансових показників Звіту АМКУ за 2021 рік засвідчив: на стор. 155 у розділі «Фінансове, наукове та технічне забезпечення» **неточно вказано обсяг бюджетних призначень на здійснення повноважень Комітету відповідно до Закону 1082 (із змінами) за КПКВК 6011010 – 301 423,1 тис. грн за загальним фондом. Згідно з даними додатка 3 до Закону 1082 (із змінами) обсяг бюджетних призначень становить 311 423,1 тис. гривень. Отже, вказаний у Звіті АМКУ за 2021 рік відсоток забезпечення видатками загального фонду (78,9 відс.) не відповідає дійсності та становить 81,5 відсотка.**

VIII. СТАН РЕАГУВАННЯ НА РЕКОМЕНДАЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ

За результатами аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2020 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, до АМКУ

надіслано Звіт та рішення Рахункової палати від 31.08.2021 № 18-4, що містили 15 рекомендацій щодо усунення встановлених недоліків і порушень.

Встановлено, що із 15 рекомендацій АМКУ виконано 8, з них частково – 4, не виконано – 7.

Так, без належної уваги залишилися рекомендації Рахункової палати щодо забезпечення розроблення та затвердження плану діяльності АМКУ на середньостроковий період, вжиття заходів щодо внесення змін до Пріоритетів діяльності АМКУ на 2021 рік з урахуванням незавершених досліджень з метою їх актуалізації та висвітлення у річному Звіті грошових показників щодо наданої центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державної допомоги, а також суми незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, поверненої до відповідного бюджету.

Стан реагування АМКУ на рекомендації Рахункової палати засвідчив: Комітетом не вживалося достатніх заходів для реалізації наданих пропозицій. Як наслідок, не забезпечено отримання очікуваних результатів у частині, що впливає на виконання державного бюджету.

ВИСНОВКИ

1. У Звіті АМКУ за 2021 рік переважно об'єктивно та правильно висвітлено інформацію про результати діяльності Комітету, що впливають на виконання державного бюджету.

Водночас не виконано наданих у попередньому році рекомендацій Рахункової палати щодо, зокрема, забезпечення розроблення та затвердження плану діяльності АМКУ на середньостроковий період; вжиття заходів щодо внесення змін до Пріоритетів діяльності АМКУ на 2021 рік з урахуванням незавершених досліджень ринків з метою їх актуалізації; висвітлення у річному звіті АМКУ грошових показників наданої центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державної допомоги, а також суми незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, поверненої до відповідного бюджету.

2. Відображений у Звіті АМКУ за 2021 рік економічний ефект від вжиття заходів щодо припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції та запобігання неправомірним втратам і витратам юридичних та фізичних осіб становить 5 185,6 млн грн, що на 553,8 млн грн, або майже на 12,0 відс., більше, ніж у 2020 році (4 631,8 млн гривень).

Встановлено, що накладення штрафу на порушників законодавства про економічну конкуренцію та його надходження чи ненадходження до державного бюджету не впливало на розрахунок при визначенні розміру економічного ефекту. Вартісний показник економічного ефекту становить умовну оціночну величину в грошовому вимірі, визначену з використанням затверджених формул, складові яких не мають підтверджених статистичними даними чи даними бухгалтерського обліку показників впливу на виконання державного бюджету.

3. Аналіз Звіту АМКУ за 2021 рік засвідчив: до державного бюджету протягом 2021 року сплачено 530,9 млн грн штрафів та пені. Порівняно з

попереднім роком суб'єктами господарювання сплачено штрафів та пені у 5,4 раза менше (2 860,7 млн гривень).

Водночас 505,5 млн грн (95,2 відс.) штрафів та пені сплачено суб'єктами господарювання за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, допущені в попередні роки.

Із 519 рішень про накладення штрафів на загальну суму 7 237,2 млн грн, прийнятих у 2021 році, до державного бюджету суб'єктами господарювання за звітний період сплачено за 305 рішеннями лише 25,4 млн грн, або 0,4 відс. загального розміру накладених у 2021 році штрафів, у тому числі в повному обсязі – за 168 рішеннями (24,1 млн грн), частково – за 137 рішеннями (1,3 млн гривень).

При цьому, незважаючи на надані у попередні роки рекомендації Рахункової палати, порядок розрахунку Комітетом штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції не змінено. АМКУ не вирішено питання визначення розміру штрафу з урахуванням коригуючого коефіцієнта (від 0,05 до 2,0 відс.) для окремих порушень, допущених суб'єктами господарювання. Як наслідок, є ризики неоднозначності та непрозорості в застосуванні коефіцієнта при розрахунку розміру штрафу за конкретне правопорушення.

4.3 метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання апарат і МТВ Комітету протягом звітного року зверталися до суду в 477 випадках (у 2020 році – в 324 випадках) для забезпечення своєчасної сплати штрафів та пені, накладених за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. У 2021 році судами задоволено 322 позови (у 2020 році – 291 позов). Порівняно з 2020 роком показники поданих позовів та їх задоволення судами збільшилися відповідно на 47,2 відс. (153 позови) і 10,7 відс. (31 позов).

У 2021 році в стадії судового оскарження перебувало 101 рішення, прийняте за результатами роботи апарату АМКУ, на загальну суму 6 280,3 млн гривень.

5. Комітетом, як і в попередньому році, не дотримано норми пункту 1 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу щодо розроблення плану діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на середньостроковий період. Як наслідок, такий план АМКУ не затверджено.

Через відсутність плану діяльності Комітету на середньостроковий період унеможливлено надання Рахунковою палатою оцінки повноти досягнення АМКУ, окремими його державними уповноваженими чи окремими структурними підрозділами Комітету визначених цілей, зокрема на 2021 рік, а також встановлення повноти відображення у Звіті АМКУ за 2021 рік результатів роботи Комітету щодо захисту економічної конкуренції на окремих ринках.

Аналіз проведених АМКУ досліджень ринків засвідчив, що у 2021 році з 18 досліджень ринків, які не завершено в попередніх періодах, 4 дослідження на час контрольного заходу не завершено. Проведення цих досліджень не включено ні до Пріоритетів діяльності АМКУ на 2021 рік, ні до Пріоритетів

діяльності АМКУ на 2022 рік, що може спричинити втрату актуальності результатів досліджень.

6. Під час аналізу виконання рішень Комітету про повернення незаконної державної допомоги встановлено: усі 5 рішень Комітету за 2021 рік, якими зобов'язано повернути отримані кошти до бюджету, не виконано, незаконну державну допомогу, визнану недопустимою для конкуренції, до відповідного бюджету не повернено у зв'язку з тим, що у 2021 році всі рішення Комітету, згідно з якими державну підтримку суб'єктам господарювання визнано незаконною державною допомогою, недопустимою для конкуренції, оскаржувалися надавачами у судовому порядку.

У Звіті АМКУ за 2021 рік не вказано суми (100,0 тис. грн) повернених до бюджету коштів (частина фактично використаної незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції згідно з рішенням Комітету від 30.07.2020 № 469-р).

АМКУ в ряді випадків не володіє інформацією про фактичні розміри коштів, які підлягають поверненню до відповідного бюджету як отримана суб'єктом господарювання державна допомога, визнана незаконною і недопустимою для конкуренції, оскільки не всі надавачі державної допомоги надають таку інформацію.

Сума незаконної державної допомоги, яка визнана недопустимою для конкуренції і має бути повернена до відповідного бюджету, визначена лише у 3-х рішеннях із 5-ти – 31 715,6 тис. гривень. Невизначення Комітетом у резолютивній частині рішень розміру такої допомоги послаблює контроль за повнотою її повернення.

7. Рахункова палата підтверджує надану у Звіті АМКУ за 2021 рік статистичну інформацію про кількість розглянутих заяв і наданих дозволів на концентрацію та дозволів на узгоджені дії та отриману в загальній сумі 15,1 млн грн плату від суб'єктів господарювання для відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом заяв.

У 2021 році Комітет розглянув 877 заяв про надання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання. За результатами розгляду надано 592 дозволи на концентрацію, повернено 255 заяв, надано 30 попередніх висновків.

Найбільш поширеними видами концентрації суб'єктів господарювання, за якими Комітет упродовж 2021 року надавав дозволи, є придбання акцій (часток, паїв) – 449 дозволів (75,8 відс.); набуття контролю в інших формах – 75 дозволів (12,7 відс.); спільне створення суб'єкта господарювання – 11 дозволів (1,9 відс.); злиття – 8 дозволів (1,4 відс.); інші – 49 дозволів (8,2 відсотка).

У 2021 році до АМКУ також надійшло 82 заяви, за результатами розгляду яких прийнято рішення про надання 50 дозволів; 17 попередніх висновків; у 31 випадку заяви залишено без розгляду та в одному випадку закрито розгляд справи без прийняття рішення по суті.

Найбільш поширені види узгоджених дій суб'єктів господарювання, на які Комітет упродовж 2021 року надавав дозвіл, – це укладення угод у будь-якій формі (41,7 відс. загальної кількості).

8. Внаслідок недостатнього рівня комунікації з Управлінням фінансового планування, бухгалтерського обліку та звітності, структурні підрозділи Комітету, на які покладено функції здійснення контролю за концентраціями, узгодженими діями відповідних ринків, забезпечення підготовки матеріалів до розгляду Комітетом заяв і справ про надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків про узгоджені дії та концентрації, не володіють повною інформацією щодо здійснення суб'єктами господарювання у 2021 році сплат за розгляд заяв про надання дозволів на концентрацію та/або узгоджені дії.

9. Аналізом встановлено: Комітетом не виконано пріоритетного на 2021 рік завдання із удосконалення функціонування органу оскарження у сфері публічних закупівель.

АМКУ, вирішивши у 2021 році всі організаційно-процедурні питання, що давало змогу розпочати відбір уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, на момент аналізу не завершив реформи органу оскарження у сфері публічних закупівель.

Через тривалий процес реформування органу оскарження у сфері публічних закупівель Комітетом у 2022 році не виконано вимог статті 6¹ Закону 3659 щодо оприлюднення щорічного звіту про діяльність Комісії (комісій) та узагальненої практики розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель за звітний рік. Як наслідок, зацікавлені особи позбавлені права на отримання передбаченої законом інформації.

10. Рахункова палата зазначає, що вказана у Звіті АМКУ за 2021 рік плата за подання суб'єктами оскарження скарги у сфері публічних закупівель (346,9 млн грн), яка зараховується на окремий поточний рахунок ДП «ПРОЗОРРО» і контроль за правильністю та своєчасністю зарахування до державного бюджету якої з вересня 2021 року не належить до повноважень Комітету, не відображає фактичних надходжень до державного бюджету від цього платежу.

Встановлено, що згідно з даними Державної казначейської служби України, розміщеними на вебпорталі «Open budget», до державного бюджету за 2021 рік за ККДБ 24061800 «Плата за подання скарги щодо процедур закупівлі до органу оскарження» надійшло 99,3 млн грн, у тому числі за січень – серпень – 66,8 млн гривень.

11. Комітетом з метою забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель у 2021 році опрацьовано 1 243 проекти нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, що на 39,2 відс. більше показника 2020 року (893 од.), з них 136 проектів законодавчих та інших нормативних актів, розроблених державними органами, та 1 107 проектів рішень і рішень органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що під час опрацювання Комітетом проектів законодавчих та інших нормативних актів, розроблених державними органами, не погоджено 13 проектів (10,0 відс), погоджено за умови врахування зауважень 34 (25,0 відс.), без зауважень – 89 проектів (65,0 відсотка). При опрацюванні проектів нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та

контролю не погоджено 381 документ (34,0 відс.), погоджено за умови врахування зауважень 14 документів (1,0 відс.), без зауважень – 712 документів (64,0 відсотка).

Звіт АМКУ за 2021, на відміну від Звіту Антимонопольного комітету України за 2020 рік, не містить інформації про затвердження і стан виконання Комітетом Плану 2021. Аналіз виконання Плану 2021 засвідчив, що визначену на 2021 рік нормативно-правову базу регулювання державного контролю за державною допомогою суб'єктам господарювання у строки не сформовано: із 7 проектів регуляторних актів підготовлено за рік лише 3, з яких 1 набрав чинності шляхом затвердження розпорядженням АМКУ, 2 подано на розгляд Кабінету Міністрів України, але жоден з них не прийнято. Крім того, не виконано трьох пунктів Плану 2021 щодо розроблення проектів постанов Кабінету Міністрів України (доопрацьовуються).

12. Законом 1082 (із змінами) АМКУ як головному розпоряднику бюджетних коштів затверджено бюджетні призначення за КПКВК 6011010 і КПКВК 6011020 в обсязі 320,4 млн грн, у тому числі за загальним фондом – 312,9 млн грн, спеціальним – 7,5 млн гривень. При цьому у фінансових показниках, відображених у Звіті АМКУ за 2021 рік, неправильно вказано обсяг бюджетних асигнувань на здійснення повноважень Комітету за КПКВК 6011010 – 301 423,1 тис. грн за загальним фондом. Згідно з даними додатка 3 до Закону 1082 (із змінами) значення цього показника становить 311 423,1 тис. гривень. Як наслідок, визначений відсоток забезпечення видатками загального фонду (78,9 відс.) не відповідає дійсності і мав становити 81,5 відсотка.

Касові видатки за 2021 рік загального фонду становили 290,5 млн грн, спеціального фонду (з урахуванням використання залишку коштів на початок звітного року) – 12,2 млн гривень.

У результаті реорганізації АМКУ, розпочатої у 2020 році відповідно до розпорядження Комітету від 28.11.2019 № 23-рп «Про реорганізацію територіальних відділень Антимонопольного комітету України», фактична чисельність працівників Комітету не зменшилась. Водночас при незначному збільшенні чисельності працівників (на 11 од.) витрати на їх утримання у 2021 році порівняно з 2019 роком зросли на 85,4 млн грн (39,4 відс.), порівняно з 2020 роком – на 59,9 млн грн (24,7 відсотка). Отже, реорганізація не вплинула на зменшення навантаження на державний бюджет.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2021 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження цього Звіту.

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

3. Відомості про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2021 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати АМКУ та запропонувати:
- забезпечити усунення виявлених аналізом недоліків;
 - активізувати роботу Комітету із завершення реформи органу оскарження у сфері публічних закупівель;
 - забезпечити розроблення та затвердження плану діяльності Комітету на середньостроковий період;
 - забезпечити внесення змін до Пріоритетів діяльності АМКУ на 2022 рік в частині, зокрема, деталізації і конкретизації заходів, встановлення строків та індикаторів їх виконання, що уможливить здійснення оцінки стану виконання Комітетом заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції;
 - вжити заходів щодо внесення змін до Пріоритетів діяльності АМКУ на 2022 рік з урахуванням незавершених досліджень ринків з метою їх актуалізації;
 - створити відкритий реєстр розпочатих досліджень ринків та відобразити інформацію про стан реалізації досліджень ринків у річному звіті;
 - встановити граничні строки завершення та завершити дослідження ринків, термін проведення яких перенесено з попередніх років на 2021 рік;
 - забезпечити здійснення заходів щодо визначення в рішеннях про повернення до відповідного бюджету суми незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції;
 - забезпечити висвітлення у річному звіті АМКУ інформації щодо кількості повідомлень про державну допомогу (нову державну допомогу), отриманих Комітетом, та їх динаміки;
 - розробити порядок формування річного звіту АМКУ, зокрема визначити цим порядком його істотні елементи, що підлягатимуть оприлюдненню;
 - унормувати питання застосування Комітетом при розрахунку базового розміру штрафу коригуючих коефіцієнтів (від 0,05 до 2);
 - поліпшити роботу з удосконалення нормативно-правових актів у сфері законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема шляхом забезпечення виконання щорічних планів підготовки проектів регуляторних актів.