

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Затверджено
рішенням Рахункової палати
від 24.04.2018 № 11-3

ЗВІТ **про результати аудиту ефективності використання коштів** **державного бюджету Антимонопольним комітетом України**

Київ 2018

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ.....	5
2. СТАН ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАХОДУ	10
3. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ЗА БЮДЖЕТНОЮ ПРОГРАМОЮ “КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ, КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ”	12
3.1. Оцінка повноти виконання Антимонопольним комітетом України основних завдань та повноважень у межах виділених бюджетних призначень на керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.....	14
3.2. Оцінка обґрунтованості планування видатків на забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України.....	19
3.3. Аналіз чисельності працівників Антимонопольного комітету України та використання коштів державного бюджету на оплату праці	23
3.4. Оцінка використання коштів державного бюджету на інші поточні видатки	27
3.5. Оцінка стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.....	31
4. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПРИКЛАДНІ РОЗРОБКИ У СФЕРІ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВА	33
ВИСНОВКИ.....	36
ПРОПОЗИЦІЇ.....	39

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: Конституція України (стаття 98); Закон України “Про Рахункову палату” (статті 1, 4 і 7); План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: оцінка продуктивності, результативності та економності використання Антимонопольним комітетом України коштів державного бюджету, виділених у 2017 році за бюджетними програмами “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” та “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права”, рівня досягнення мети їх реалізації.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, що спрямовувалися у 2017 році на виконання бюджетних програмами “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” (КПКВ 6011010) і “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права” (КПКВ 6011020), їх рух;

управлінські рішення Антимонопольного комітету України щодо реалізації у 2017 році вказаних бюджетних програм;

нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти та документи, які обґрунтовували доцільність виділення коштів державного бюджету та регламентували порядок їх використання на забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України;

документи бухгалтерського обліку, фінансова та бюджетна звітність, пов’язані з використанням коштів за вказаними бюджетними програмами.

Об’єкти аудиту: Антимонопольний комітет України, Вінницьке та Харківське обласні територіальні відділення Антимонопольного комітету України.

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

щодо оцінки продуктивності та результативності використання бюджетних коштів:

– обґрунтованість визначення мети та результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” та “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права”;

– ступінь досягнення розпорядником бюджетних коштів мети вказаних бюджетних програм та запланованих результативних показників, що характеризують їх виконання;

– обґрунтованість визначення потреби у прикладних розробках у сфері конкурентної політики та права, повнота впровадження наукових досліджень у практичну діяльність Антимонопольного комітету України;

щодо оцінки економності використання бюджетних коштів:

– обґрунтованість планування бюджетних коштів на забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом;

– досягнення розпорядником максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

– досягнення розпорядником запланованих результатів при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів;

щодо оцінки законності управлінських рішень:

– відповідність рішень Антимонопольного комітету України та здійснених фінансово-господарських операцій нормативно-правовим актам, що регламентують порядок одержання та використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності цього державного органу, виконання покладених на нього функцій щодо участі у формуванні та реалізації державної конкурентної політики;

– дотримання вимог чинних нормативно-правових актів, які регламентують порядок виділення, розподілу та використання коштів державного бюджету на прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права.

Методи збирання даних: аналіз законодавчих, нормативно-правових, адміністративних, розпорядчих, інших актів та документів, що регламентують виділення і використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України; аналіз показників фінансової, бюджетної та статистичної звітності; перевірка та аналіз бюджетного запиту, кошторисів, паспортів бюджетних програм, первинних бухгалтерських, фінансових та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами, правильність відображення фінансових операцій в бухгалтерському обліку та звітності; аналіз і за необхідності перевірка інформації на запит аудиторів; ознайомлення, опитування, обстеження, порівняння.

ВСТУП

Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р, метою Кабінету Міністрів України було визначено **забезпечення зростання рівня життя громадян і підвищення його якості в результаті сталого економічного розвитку.**

При цьому відзначалося, що така вада економічних відносин, як монополізація ринків, є **чинником системної кризи існуючої економічної моделі розвитку України.** Надмірний рівень концентрації та монополізація окремих ринків товарів і послуг, що спотворює конкуренцію та звужує можливості для розвитку, були визначені ключовими проблемами, які передбачалося розв'язати в середньостроковій перспективі у сферах дерегуляції і розвитку підприємництва та конкуренції, розвитку енергетичних ринків країни, житлово-комунального господарства, створення суспільного телебачення і радіомовлення, інформаційної безпеки та розбудови системи державних стратегічних комунікацій.

Чинним законодавством України участь у формуванні та реалізації державної політики в частині здійснення державного контролю за дотриманням

законодавства про захист економічної конкуренції, контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням 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 державних закупівель тощо покладено на **Антимонопольний комітет України** – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом.

Отже, питання результативності, продуктивності та економності використання коштів державного бюджету на здійснення Антимонопольним комітетом України керівництва та управління у сфері конкурентної політики, контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а також прикладних наукових досліджень у цій сфері, які були предметом дослідження під час цього аудиту, **мають соціальне та економічне значення**.

Аудит з даного питання проводиться Рахунковою палатою вдруге. Попередній аудит проводився у 2009 році.

1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЯКА РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Відповідно до вимог статті 92 Конституції України, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання визначаються виключно законами України.

Зокрема, **правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні** визначені *Законом України від 20.04.2000 № 1682 “Про природні монополії”* (із змінами та доповненнями). Статтею 4 цього Закону на Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ, Комітет) покладено здійснення, відповідно до компетенції, державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій. Згідно із статтею 5 цього Закону, АМКУ веде **зведений перелік суб'єктів природних монополій** на підставі реєстрів таких суб'єктів, що формуються національними комісіями, які здійснюють державне регулювання у відповідних сферах, включаючи житлово-комунальне господарство, енергетику, зв'язок та інформатизацію тощо.

Довідково. Відповідно до статті 1 вказаного Закону, природна монополія є станом товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги).

Правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності визначені *Законом України від 11.01.2001 № 2210 “Про захист економічної конкуренції”* (із змінами та доповненнями), статтею 4 якого здійснення державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в

господарській діяльності, а також заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, покладено на органи державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю. АМКУ при цьому забезпечує здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції та захист інтересів суб'єктів господарювання і споживачів від його порушень.

Правові засади захисту господарюючих суб'єктів (підприємців) і споживачів від недобросовісної конкуренції визначені *Законом України від 07.06.96 № 236 “Про захист від недобросовісної конкуренції”* (із змінами та доповненнями), яким на органи АМКУ покладено здійснення розгляду справ про недобросовісну конкуренцію з прийняттям обов'язкових для виконання рішень про визнання факту недобросовісної конкуренції, припинення недобросовісної конкуренції, офіційне спростування за рахунок порушника поширених ним неправдивих, неточних або неповних відомостей, накладання штрафів та закриття провадження у справах.

З метою забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення **конкурентного середовища у сфері публічних закупівель** *Законом України від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі”* на АМКУ покладено завдання щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Як **орган оскарження**, з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, АМКУ утворює **постійно діючу адміністративну колегію (колегії)** з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

АМКУ провадить свою діяльність відповідно до *Закону України від 26.11.93 № 3659 “Про Антимонопольний комітет України”* (із змінами та доповненнями) (далі – Закон № 3659), яким АМКУ визначений державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є **забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель**. Особливості спеціального статусу АМКУ обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Комітету, його заступників, державних уповноважених, голів територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності АМКУ, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників Комітету на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці.

До основних завдань АМКУ віднесено **участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:**

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції;
- методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Відповідно до основних завдань, у **сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції** АМКУ, зокрема, розглядає заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводить розслідування за цими заявами і справами; розглядає справи про адміністративні правопорушення, приймає постанови та перевіряє їх законність та обґрунтованість; перевіряє суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства у цій сфері; проводить дослідження ринку, визначає межі товарного ринку, а також становище, в тому числі монополієне (домінуюче), суб'єктів господарювання на цьому ринку та приймає відповідні рішення (розпорядження); здійснює повноваження, передбачені законодавством у сфері державних закупівель.

У **сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією** АМКУ, зокрема, розглядає заяви і справи про надання дозволу, висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, проводить дослідження за цими заявами і справами; приймає передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами і справами про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, надає висновки, попередні висновки стосовно узгоджених дій, концентрації, висновки щодо кваліфікації дій відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції; дозволяє або забороняє узгоджені дії, концентрацію.

У **сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Комітету та застосування законодавства про захист економічної конкуренції** АМКУ, зокрема, узагальнює та аналізує інформацію про реалізацію актів законодавства про захист економічної конкуренції щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики; бере участь у розробленні та внесенні в установленому порядку Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки, погоджує проекти нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію;

узагальнює практику застосування законодавства про захист економічної конкуренції, вносить до відповідних органів державної влади пропозиції щодо його удосконалення; розробляє та організовує здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції; утворює адміністративні колегії, територіальні відділення та дорадчі органи АМКУ; бере участь у розробленні та реалізації міжнародних проектів і програм, а також здійснює співробітництво з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями інших держав з питань, що належать до його компетенції.

Із 02.08.2017 набрав чинності Закон України від 01.07.2014 № 1555 “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” (далі – Закон № 1555), який встановлює **правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб’єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції**, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов’язань України у сфері державної допомоги. У зв’язку із зазначеним до Закону № 3659 були внесені зміни, які додатково поклали на АМКУ завдання щодо проведення моніторингу державної допомоги суб’єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

При цьому **АМКУ визначений уповноваженим органом у сфері державної допомоги суб’єктам господарювання**, до повноважень якого, зокрема, віднесено отримання та розгляд повідомлень про нову державну допомогу від надавачів такої допомоги у порядку, встановленому Законом № 1555; визначення належності до державної допомоги заходів з підтримки суб’єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих бюджетів, оцінювання допустимості державної допомоги для конкуренції, прийняття рішень, передбачених цим Законом; збирання та проведення аналізу інформації про заходи з підтримки суб’єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, вимагання від надавачів та отримувачів державної допомоги, їх посадових осіб інформації, у тому числі з обмеженим доступом, необхідної для прийняття рішень, передбачених цим Законом; прийняття рішень про тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги відповідно до цього Закону, припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції, визначення порядку проведення моніторингу державної допомоги, ведення та доступу до реєстру державної допомоги.

Довідково. Згідно із Законом № 1555, державна допомога суб’єктам господарювання є підтримкою 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. Така допомога може надаватися у формі субсидій та грантів; дотацій; податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов’язкових платежів; списання боргів, включаючи заборгованість за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсації збитків суб’єктам господарювання; гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами; зменшення фінансових зобов’язань суб’єктів господарювання перед

фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових; продажу державного майна за цінами, що нижчі ринкових; збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, не прийнятних для приватних інвесторів.

Закон № 1555 також покладає на АМКУ як уповноважений орган **складання та ведення реєстру державної допомоги** за результатами проведення моніторингу державної допомоги та на підставі інформації про чинну державну допомогу, яка подається надавачами такої допомоги.

Законом № 3659 встановлено, що **АМКУ утворюється у складі Голови та восьми державних уповноважених**, які очолюють або входять до складу адміністративних колегій АМКУ та виконують інші обов'язки за дорученням Голови Комітету. Комітет утворює територіальні відділення, які є юридичними особами. Комітет і його територіальні відділення становлять **систему органів АМКУ**, яку очолює Голова Комітету. Забезпечення діяльності Комітету та його органів, територіальних відділень АМКУ, в тому числі організаційної, технічної, аналітичної, інформаційно-довідкової тощо, покладається на **апарат АМКУ та апарати територіальних відділень**.

Аудитом встановлено, що визначений статтею 9 Закону № 3659 порядок призначення на посаду та звільнення з посади Голови АМКУ **Президентом України за згодою Верховної Ради України** не відповідає нормам статті 85 Конституції України, відповідно до якої призначення за поданням Президента України Голови АМКУ **віднесено до повноважень Верховної Ради України**. Нормам статті 85 Конституції України не відповідає також порядок призначення Голови АМКУ, визначений статтею 211 Регламенту Верховної Ради України¹, згідно з яким Голова АМКУ **призначається на посаду Президентом України за згодою на таке призначення, наданою Верховною Радою України**.

Довідково. З метою врегулювання питання призначення на посаду та звільнення з посади Голови АМКУ у Верховній Раді України було зареєстровано два законопроекти: від 12.07.2016 № 4965 “Про внесення змін до статті 9 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” та від 20.10.2016 № 5299 “Про внесення змін до статті 9 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” щодо приведення у відповідність із Конституцією України, які на дату аудиту не прийняті.

Із 01.05.2016 набрав чинності Закон України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу” (далі – Закон № 889), з яким **не узгоджуються окремі норми Закону № 3659**. Зокрема, стаття 17 Закону № 889 передбачає у державному органі посаду керівника державної служби – керівника апарату (секретаріату) з віднесенням до складу його повноважень питань організації планування роботи з персоналом державного органу. Однак стаття 15 Закону № 3659 визначає завдання та функції апарату АМКУ, **не передбачаючи посади керівника апарату**. Стаття 9 Закону № 3659 відносить до повноважень Голови АМКУ прийняття, переведення та звільнення працівників апарату Комітету та його територіальних відділень, застосування заходів заохочення та

¹ Затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861, із змінами та доповненнями.

накладення дисциплінарних стягнень на працівників апарату АМКУ та його територіальних відділень відповідно до законодавства, утворення територіальних відділень, затвердження структури та штатного розпису АМКУ.

На дату аудиту відповідних змін до Закону № 3659 з метою приведення його у відповідність із Законом № 889 внесено не було, крім статті 27, яка передбачила встановлення умов оплати праці державних службовців АМКУ не Кабінетом Міністрів України згідно із законодавством, а відповідно до Закону України “Про державну службу”.

Довідково. На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 11.01.2016 № 279/1/1-16 АМКУ в січні 2016 року надавав Національному агентству України з питань державної служби пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із Законом № 889. Зазначені пропозиції були враховані у проекті Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу”, який зареєстрований у Верховній Раді України 14.07.2016 за № 4526-д та включений до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання згідно з постановою Верховної Ради України від 03.10.2017 № 2149.

Вказаний законопроект передбачав процедуру призначення та звільнення Голови АМКУ Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України (а не Президентом України за згодою Верховної Ради України, як передбачалося статтею 9 Закону № 3659). Голову АМКУ передбачено наділити повноваженнями призначати на посаду та звільняти з посади керівника апарату Комітету в порядку, визначеному Законом № 889, з позбавленням Голови АМКУ повноважень здійснювати прийняття, переведення та звільнення працівників АМКУ та його територіальних відділень, застосовувати заходи заохочення та накладати дисциплінарні стягнення, затверджувати штатний розпис АМКУ та його територіальних відділень. Заступників Голови АМКУ передбачено позбавити повноважень погоджувати призначення на посади та звільнення з посад працівників, зміни у структурі та штатному розписі підпорядкованих їм структурних підрозділів. Голова територіального відділення АМКУ призначатиметься на посаду та звільнятиметься з посади не Головою Комітету, а керівником апарату АМКУ, який затверджуватиме штатний розпис АМКУ та територіальних відділень і кошторис доходів і видатків АМКУ та його територіальних відділень. Водночас на дату аудиту вказаний законопроект не прийнятий.

Таким чином, існуюча нормативно-правова база в цілому є достатньою для виконання Антимонопольним комітетом України покладених завдань і наданих повноважень у частині забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Водночас норми статті 9 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” та статті 211 Регламенту Верховної Ради України в частині призначення на посаду та звільнення з посади Голови АМКУ Президентом України за згодою Верховної Ради України не узгоджуються із статтею 85 Конституції України. У відповідність із Законом України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу” Закон України “Про Антимонопольний комітет України” не приведений.

2. СТАН ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО КОНТРОЛЬНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАХОДУ

Попередній аудит ефективності використання коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України здійснювався Рахунковою палатою у 2009 році (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 18.12.2009 № 29-3).

За результатами цього аудиту Рахункова палата **наголошувала на вкрай низьких розмірах плати**, що справляється із заяв про надання дозволу на концентрацію і узгоджені дії та надання висновків, встановлених Законом України “Про захист економічної конкуренції”, які **не переглядалися з дати встановлення у лютому 2001 року на рівні 1,4–5,1 тис. грн залежно від виду заяви** та не враховували економічно обґрунтованих витрат АМКУ на надання цих послуг і соціально-економічних наслідків прийнятих ним рішень. При цьому Кабінету Міністрів України було рекомендовано здійснити перегляд розміру цієї плати з поданням до Верховної Ради України відповідного проекту змін до вищевказаного закону.

Як засвідчили результати аудиту, проведеного у 2018 році, **рекомендації Рахункової палати щодо цього питання були враховані тільки через 6 років**: зміни до Закону України “Про захист економічної конкуренції” внесено відповідно до Закону України від 26.01.2016 № 935. При цьому встановлений розмір плати із заяв про надання дозволу на концентрацію збільшено з 300 до 1200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (з **5,1 до 20,4 тис. грн**), на узгоджені дії – із 150 до 600 неоподатковуваних мінімумів (з **2,5 до 10,2 тис. грн**), із заяв про надання висновків – із 80 до 320 неоподатковуваних мінімумів (з **1,4 до 5,4 тис. гривень**). Отже, незважаючи на збільшення у середньому більше ніж у 5 разів, розмір плати за вчинення вказаних адміністративних дій **залишається мізерним порівняно з економічним ефектом, який отримують учасники ринку у вигляді переваг від концентрації та узгоджених дій**.

Крім того, за результатами попереднього аудиту Рахункова палата зробила висновок про **незабезпечення Центром комплексних досліджень з питань антимонопольної політики, підвідомчим АМКУ, виконання покладених на нього завдань**. Результати виконуваних Центром науково-дослідних робіт у практичну діяльність АМКУ не впроваджувалися та не мали ознак заходів державних цільових програм. Належної координації діяльності Центру АМКУ не забезпечував. У зв’язку із зазначеним АМКУ було рекомендовано вирішити питання **доцільності подальшого функціонування цієї бюджетної установи**.

Аудитом, проведеним у 2018 році, встановлено, що **результативність діяльності Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики, який продовжує функціонувати у сфері управління АМКУ, з року в рік погіршується**. Якщо тематичним планом прикладних наукових досліджень на 2008 рік було заплановано виконання робіт за 11 темами, які виконані в повному обсязі, то на 2017 рік – лише 5, з яких **фактично проведено 2 дослідження**. Достатніми фінансовими ресурсами за відповідною окремою бюджетною програмою Центр не забезпечений, а належної координації його діяльності АМКУ не здійснює й на даний час.

Більш детально питання ефективності використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права” буде висвітлено у відповідному розділі цього Звіту.

Таким чином, рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього контрольно-аналітичного заходу Кабінет Міністрів України та АМКУ належним чином не врахували. Нормативно-правова база, яка регламентує діяльність Комітету, залишається недосконалою та містить суттєві суперечності. Розмір плати за вчинення АМКУ адміністративних дій у частині надання дозволів на концентрацію та узгоджені дії суб'єктів господарювання залишається нееквівалентним економічному ефекту, який отримують учасники ринку у вигляді набутих переваг. Питання доцільності функціонування у сфері управління АМКУ Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики не вирішено.

3. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ЗА БЮДЖЕТНОЮ ПРОГРАМОЮ “КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ, КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ”

У 2017 році видатки на забезпечення діяльності апарату АМКУ і його 26 обласних територіальних відділень та виконання ними покладених завдань і функцій здійснювалися за рахунок бюджетної програми “**Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції**” (КПКВК 6011010), за якою АМКУ було визначено головним розпорядником коштів державного бюджету.

Згідно з паспортом на 2017 рік, метою цієї бюджетної програми визначалося забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, сфері державних закупівель та державної допомоги, **що повною мірою відповідає основним завданням, покладеним на АМКУ чинним законодавством.**

У складі завдань, спрямованих на досягнення мети бюджетної програми, її паспорт визначав здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвитку добросовісної конкуренції; методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції; розгляд органом оскарження скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель; забезпечення проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямованого на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Крім того, у паспорті бюджетної програми АМКУ як головний розпорядник бюджетних коштів визначив **стратегічні цілі її реалізації**, що

відповідали покладеним на АМКУ завданням і наданим повноваженням та полягали у протидії зловживанням монополієм (домінуючим) становищем на ринку, неправомірним обмеженням конкуренції та недобросовісній конкуренції, запобіганні монополізації та суттєвим обмеженням конкуренції на товарних ринках; здійсненні контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель; забезпеченні проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійсненні контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямованого на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищенні прозорості функціонування системи державної допомоги та дотриманні міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Аудитом встановлено, що **затверджені паспортом результативні показники** були визначені з дотриманням Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536², і **переважно характеризували хід реалізації бюджетної програми**, ступінь досягнення поставленої мети та виконання її завдань.

За даними звіту про виконання паспорта, **основні заплановані на 2017 рік показники продукту були перевиконані**. Зокрема, фактична кількість розглянутих заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції перевищила планові показники на 67 і 52 од. (1,4 і 5,2 відс.), наданих рекомендацій щодо заходів з розвитку підприємництва і конкуренції – на 136 од. (17 відс.), припинених порушень законодавства про захист економічної конкуренції за результатами розгляду справ – на 152 од. (15,2 відсотка). Кількість фактично отриманих АМКУ як органом оскарження у **сфері державних закупівель** скарг збільшилася порівняно із запланованою **на 4,2 тис. од. (у 3,8 раза)**, причини та наслідки чого окремо проаналізовані у відповідному розділі цього Звіту.

Водночас з метою зменшення адміністративного тиску АМКУ скоротив на 24 од. (24 відс.) порівняно з плановою кількістю перевірок суб'єктів господарювання та державних органів щодо дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Це позначилося на зменшенні порівняно з планом величини показника кількості розпочатих справ за результатами перевірок, який недовиконаний на 19 од. (38 відсотків). При цьому, як позитивний чинник, відбулося зменшення порівняно з планом на 17 од. (1,3 відс.) кількості прийнятих АМКУ рішень у формі рекомендацій щодо припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції у зв'язку з усуненням суб'єктами таких порушень до прийняття відповідних рішень.

Зазначене відповідним чином позначилося на повноті забезпечення виконання запланованих результативних показників ефективності, зокрема, кількості прийнятих АМКУ рішень у формі рекомендацій, припинених порушень законодавства про захист економічної конкуренції, розглянутих заяв та справ з приводу порушень законодавства про захист економічної конкуренції

² У редакції наказу Міністерства фінансів України від 15.06.2015 № 553.

на одного працівника тощо, крім показника обсягу повернених державі та споживачам прямих втрат унаслідок припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції на одну справу, який був **перевиконаний на 309 тис. грн (у 21,6 раз)** у зв'язку із сплатою рекордної суми штрафу ТОВ “Тедіс Україна” (близько 300 млн грн) за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Незважаючи на те, що однією із визначених паспортом стратегічних цілей АМКУ передбачалося підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у цій сфері, а статтею 8 Закону № 1555 АМКУ визначений уповноваженим органом у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, результативних показників, які б **характеризували одержаний від виконання вказаних функцій продукт та ефективність використання коштів бюджетної програми на його створення**, паспорт бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” на 2017 рік не містив.

Певною мірою це було пов'язано з тим, що Закон України від 01.07.2014 № 1555 “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” **набрав чинності з 02.08.2017**. Роботи із створення інформаційно-аналітичної системи “Реєстр державної допомоги”, яка є інформаційною основою для здійснюваного АМКУ моніторингу, розпочалися тільки з червня 2017 року, а у промислову експлуатацію ця система передана наприкінці грудня. На виконання статті 16 Закону № 1555 перше звітування надавачів про допомогу за 2017 рік мало відбутися до 01.04.2018. Отже, з **набранням чинності Законом № 1555 зміни до паспорта вказаної бюджетної програми не вносилися**.

Таким чином, визначена паспортом на 2017 рік мета бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” та завдання цієї програми відповідали основним завданням і повноваженням, наданим АМКУ чинним законодавством. Результативні показники паспорта потребують удосконалення та розширення у наступних бюджетних періодах у зв'язку з покладенням на АМКУ завдань уповноваженого органу у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання.

3.1. Оцінка повноти виконання Антимонопольним комітетом України основних завдань та повноважень у межах виділених бюджетних призначень на керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції

Згідно із статтею 22 Бюджетного кодексу України, АМКУ як головний розпорядник коштів державного бюджету повинен розробляти **плани своєї діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди**, організовувати та забезпечувати на підставі цього плану складання проекту кошторису та бюджетного запиту з поданням їх Міністерству фінансів України.

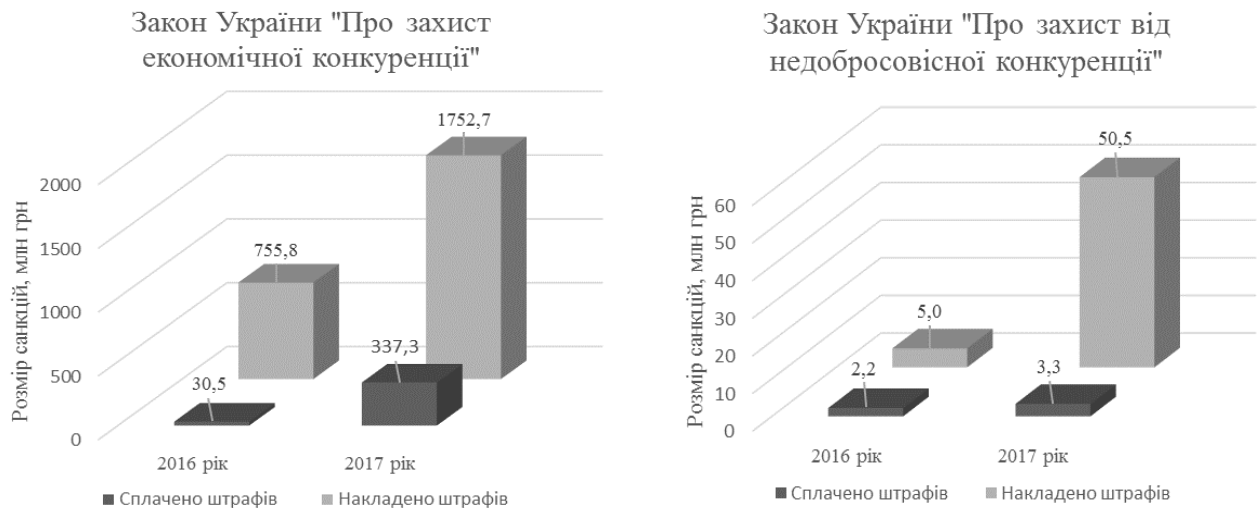
На виконання цих вимог **План роботи АМКУ на 2017 рік** був затверджений Головою АМКУ 30.12.2016 і містив **266 заходів** відповідно до покладених на АМКУ основних завдань та наданих повноважень. За даними попереднього Звіту про виконання Плану роботи АМКУ на 2017 рік (на дату аудиту Звіт на засіданні АМКУ ще не розглянуто і не затверджено), **невиконаними залишилися 7 запланованих заходів**, які стосувалися забезпечення досягнення економічного ефекту департаментом розслідувань порушень законодавства про захист економічної конкуренції, узагальнення практики по рітейлу, роботи тимчасових адміністративних колегій АМКУ у рішеннях за справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, узагальнення практики застосування законодавства про захист від недобросовісної конкуренції на основі рішень територіальних відділень і центрального апарату АМКУ та судової практики.

Згідно з наданою АМКУ інформацією, **причини невиконання передбачених Планом заходів були об'єктивними**. Це не позначилося на позитивній динаміці показника економічної ефективності заходів з контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції (розраховується АМКУ щороку відповідно до Порядку розрахунку структурними підрозділами та територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України економічного ефекту заходів з контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого наказом АМКУ від 25.04.2016 № 42). У 2017 році **розмір економічного ефекту від попередження та запобігання неправомірним втратам і витратам юридичних і фізичних осіб становив 2,5 млрд грн**, що перевищило величину аналогічного показника 2016 року (1,4 млрд грн) **на 1,1 млрд грн (в 1,8 раза)**.

У частині інших звітних показників, які характеризують результати діяльності АМКУ, слід відзначити, що впродовж 2017 року Комітетом було **припинено 2433 порушення законодавства про економічну конкуренцію**, що перевищило аналогічний показник 2016 року (1338 од.) **в 1,8 раза**, з них 799 фактів зловживань монопольним становищем, 919 порушень у вигляді антиконкурентних узгоджених дій підприємців, органів влади та органів місцевого самоврядування, 256 порушень у вигляді недобросовісної конкуренції та 459 інших порушень чинного законодавства у сфері економічної конкуренції.

За звітний період АМКУ накладено **штрафів на порушників законодавства про захист економічної конкуренції на загальну суму 1803,2 млн грн**, з яких відповідно до Закону України “Про захист економічної конкуренції” – 1752,7 млн грн, відповідно до Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” – 50,5 млн грн (діаграма 1). Слід відзначити, що у 2016 році розмір накладених АМКУ штрафів становив 86721,8 млн грн і суттєво перевищував цей показник за 2017 рік через вплив санкцій (85965,9 млн грн) у справі проти ПАТ “Газпром”.

Діаграма 1. Обсяги накладених АМКУ у 2016–2017 роках і сплачених суб'єктами господарювання фінансових санкцій за порушення законодавства про захист економічної конкуренції



Як свідчать дані діаграми 1, у 2017 році порівняно з попереднім роком **обсяги накладених АМКУ на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції суттєво збільшилися**, зокрема, штрафи згідно із Законом України “Про захист економічної конкуренції” – на 996,9 млн грн (у **2,3** раза), Законом України “Про захист від недобросовісної конкуренції” – на 45,5 млн грн (у **10,1** раза). Проте, як і у 2016 році, **сума фактично сплачених суб'єктами штрафів залишалася у 2017 році вкрай низькою** та за санкціями, накладеними відповідно до Закону України “Про захист економічної конкуренції”, становила **337,3 млн грн (18,2 відс. накладених штрафів)**, Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” – **3,3 млн грн (лише 6,5 відсотка)**.

Прийняття АМКУ оновлених типових вимог до вертикальних узгоджених дій суб'єктів господарювання вплинуло на зменшення показників кількості розглянутих заяв суб'єктів господарювання щодо надання таких дозволів. Це позначилося на зменшенні у 2017 році порівняно з попереднім роком кількості розглянутих АМКУ заяв про надання дозволу на узгоджені дії із 158 до 57 (у 2,8 раза), а заяв щодо надання попередніх висновків про узгоджені дії – із 73 до 16 (у 4,6 раза). Водночас кількість розглянутих у 2017 році заяв суб'єктів господарювання про надання дозволів на концентрацію збільшилася із 547 до 666 (на 21,8 відс.), про надання попередніх висновків на концентрацію – з 25 до 54 (у 2,2 раза). Протягом 2017 року **обсяг надходжень АМКУ у вигляді плати за розгляд вказаних заяв становив 12,4 млн грн** (у 2016 році – 8,8 млн грн, або в 1,4 раза менше), з яких за надання дозволу на концентрацію – 11,4 млн грн, дозволу на узгоджені дії – 0,5 млн грн, надання висновків – 0,5 млн гривень.

Як орган оскарження у сфері державних закупівель АМКУ у 2017 році отримав 5706 скарг, за якими прийняв 9283 рішення, зокрема 1982 – про задоволення скарги частково, 70 – про задоволення скарги повністю, 928 – про

припинення розгляду скарги та 1496 – про залишення скарги без розгляду. При цьому порівняно з 2016 роком кількість отриманих АМКУ скарг у сфері державних закупівель **збільшилася на 2639 од. (в 1,9 раза)**. У результаті у 2017 році порівняно з попереднім роком **збільшилися надходження до Державного бюджету України коштів від учасників закупівель за подання скарг з 12,3 до 24,2 млн грн, тобто вдвічі**.

За висновками АМКУ, певною мірою це пов'язано зі збільшенням відкритості тендерних пропозицій конкурентів із запровадженням системи публічних закупівель ProZorro та підвищенням ступеня довіри до АМКУ як органу оскарження. З іншого боку, це стало наслідком збільшення кількості застосовуваних замовниками неправомірних дій у частині свідомого ускладнення тендерних процедур та дискримінаційного підходу до учасників, а також **зловживання учасниками встановленою процедурою оскарження торгів** з метою затягування процедури закупівлі (так званій “тролінг”). При цьому сума коштів, яку учасник торгів сплачує за подання до АМКУ скарги (**5 тис. грн** із заяви про оскарження закупівлі товарів або послуг, **15 тис. грн** – закупівлі робіт), є **мізерною порівняно з економічним ефектом**, який може отримати заявник у результаті вирішення питання на свою користь.

*Довідково. З метою врегулювання цього питання АМКУ і Мінекономрозвитку розробили законопроект про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” щодо удосконалення роботи електронної системи закупівель та порядку оскарження процедур закупівлі, а також проект постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 291”, що передбачає зміну підходу до визначення розміру плати за подання скарги та встановлення **диференційованої плати у відсотковому розмірі** залежно від очікуваної вартості закупівлі та типу рішень, дій чи бездіяльності замовників.*

Крім зазначеного, значну увагу АМКУ приділяв у 2017 році виконанню наданих повноважень у частині здійснення дослідження ринків, визначення меж товарних ринків, а також становища, у тому числі монопольного (домінуючого), суб'єктів господарювання на цих ринках з прийняттям відповідних управлінських рішень. За інформацією, наданою АМКУ, **протягом 2017 року було проведено 52 таких дослідження**, зокрема, щодо дій ПАТ “Державний ощадний банк України” під час видачі карток внутрішньо переміщеним особам для отримання відповідних соціальних виплат з обмеженими функціональними можливостями (нав'язування послуг з відкриття кредитної лінії та додаткових банківських послуг, погіршення умов обслуговування платіжних карток тощо); стану конкуренції ринків послуг у сфері поводження з побутовими відходами; стану конкуренції на регіональних ринках роздрібною торгівлю лікарськими засобами; дослідження відповідності вимогам законодавства про захист економічної конкуренції дій Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг у частині обмеження кола суб'єктів оціночної діяльності для оцінки активів ліцензіатів на передачу електричної енергії; за заявою ТОВ “Кларіант Україна” – питання відповідності вимогам законодавства про захист економічної конкуренції порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами; дослідження ринку випуску та проведення лотерей.

За результатами проведених у 2017 році досліджень були складені відповідні аналітичні довідки з наданням рекомендацій з метою врегулювання конкурентного становища на досліджуваних ринках та розгляду матеріалів досліджень на засіданнях АМКУ. Загалом **із передбачених орієнтовним планом 15 засідань АМКУ у 2017 рік проведене лише одне**, на якому мав бути заслуханий звіт юридичного департаменту про стан виконання рішень органів Комітету в I півріччі 2017 року.

Особливу увагу в II півріччі 2017 року АМКУ приділяв реалізації **додатково наданих повноважень у зв'язку з набранням з 02.08.2017 чинності Законом України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”**. З метою виконання цих повноважень у структурі апарату АМКУ було створено профільний департамент моніторингу і контролю державної допомоги. Починаючи з вказаної дати і до кінця 2017 року АМКУ отримав 132 нотифікації щодо схем державної допомоги, розглянув 863 проекти нормативно-правових актів з питань державної допомоги, провів 922 консультації з надавачами цієї допомоги та 47 виступів на конференціях, семінарах і під час круглих столів, надав 155 офіційних роз’яснень щодо застосування законодавства про державну допомогу. На виконання цього Закону АМКУ затвердив нормативно-правові акти, що регламентують, зокрема, порядки розгляду повідомлень про державну допомогу та справ про державну допомогу, розробив 6 проектів постанов Кабінету Міністрів України щодо встановлення критеріїв оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги для конкуренції.

Крім виконання заходів, затверджених Планом роботи АМКУ на 2017 рік, Комітет також здійснював реалізацію заходів, визначених **планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік**³, які передбачали завершення нормативно-правового забезпечення впровадження ефективної системи моніторингу та контролю державної допомоги, інституційне забезпечення впровадження ефективної системи моніторингу та контролю цієї допомоги та впровадження електронної платформи для проведення моніторингу та ведення реєстру державної допомоги.

Водночас **не реалізовані АМКУ і перенесені на 2018 рік** передбачені цим планом заходи в частині прийняття акта АМКУ стосовно рекомендацій щодо дослідження ринку, спрямованого на визначення стану конкурентного середовища, його оцінку і дослідження можливостей щодо обмеження або розвитку конкуренції, розроблення методичних засад визначення монопольного (домінуючого) становища суб’єкта господарювання, створення спрощених умов здійснення окремих видів узгоджених дій суб’єктів господарювання, що стосуються обміну технологіями відповідно до правил ЄС, а також затвердження Національної програми з розвитку конкуренції.

Перенесення термінів реалізації цих заходів обумовлено необхідністю залучення до співпраці для розроблення вказаних рекомендацій і методичних засад експертів **проекту технічної допомоги ЄС Twinning**. Розроблення Національної програми з розвитку конкуренції знаходиться на завершальній

³ Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

стадії із застосуванням “Інструментарію оцінки ринків та конкурентної політики” Світового банку із залученням до виконання аналітичних процедур органів державної статистики та галузевого управління економікою України. Спрощення умов здійснення окремих видів узгоджених дій суб’єктів господарювання, що стосуються обміну технологіями відповідно до правил ЄС, а отже, виконання положень пункту 4 статті 256 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС⁴ потребує внесення змін до чинної редакції статті 9 Закону “Про захист економічної конкуренції”, а поданий на розгляд до Верховної Ради України відповідний законопроект до кінця 2017 року не був прийнятий.

Таким чином, Антимонопольним комітетом України у 2017 році переважно забезпечено виконання основних завдань і повноважень, визначених чинним законодавством та задекларованих у меті бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції”. Невиконання частини заходів, передбачених Планом роботи АМКУ на 2017 рік і планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, не позначилося на позитивній динаміці розміру економічного ефекту від попередження та запобігання неправомірним втратам і витратам юридичних і фізичних осіб, який збільшився порівняно з попереднім роком з 1,4 до 2,5 млрд грн (у 1,8 раза).

3.2. Оцінка обґрунтованості планування видатків на забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України

На 2017 рік граничний обсяг видатків за бюджетною програмою “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” (загальний фонд) АМКУ був доведений Міністерством фінансів України у сумі **111354,1 тис. грн лише на поточні видатки**, з яких на оплату праці працівників Комітету – 84377,3 тис. грн, що становило 75,8 відс. загального обсягу видатків. Доведені на 2017 рік граничні обсяги перевищили призначення, затверджені АМКУ на 2016 рік з урахуванням внесених змін (64968,1 тис. грн), **більше ніж в 1,7 раза** за рахунок збільшення видатків на оплату праці з нарахуваннями із 59198,3 до 102940,3 тис. гривень.

При цьому визначена АМКУ загальна потреба в коштах за вказаною бюджетною програмою становила **198785,4 тис. грн**, тобто **перевищувала доведений на 2017 рік граничний обсяг в 1,8 раза**. Додаткова потреба в коштах загального фонду дорівнювала **76523,6 тис. грн**, з яких на здійснення видатків на оплату праці з нарахуваннями – 40465,2 тис. грн, інші поточні видатки – 25869,4 тис. грн, капітальні видатки з придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 10189 тис. гривень. Крім того, **за рахунок планових надходжень спеціального фонду у вигляді плати для відшкодування витрат із розгляду заяв суб’єктів господарювання про надання дозволів на концентрацію і узгоджені дії в сумі 9353,9 тис. грн** передбачалися видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю

⁴ Затверджено Законом України від 16.09.2014 № 1678.

(918,9 тис. грн), оплату послуг, крім комунальних (6427,1 тис. грн), відрядження (652,2 тис. грн), інші поточні видатки (130 тис. грн), придбання обладнання і предметів довгострокового користування (1225,7 тис. гривень).

Згідно з обґрунтуванням АМКУ, якщо у 2017 році з державного бюджету не будуть виділені додаткові кошти, то не будуть створені належні умови праці для працівників системи органів Комітету, неможливо буде утримувати в належному стані орг- і комп'ютерну техніку, засоби зв'язку, адмінбудинки АМКУ, а також виконати вимоги Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” та один з пріоритетних напрямів діяльності держави – виконання Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як позичальником та Європейським Союзом як кредитором.

Слід зазначити, що у складі визначених бюджетним запитом напрямів, за якими передбачалося спрямувати кошти за цією бюджетною програмою, здійснення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання окремо не виділялося.

Довідково. Згідно з бюджетним запитом на 2017 рік, кошти за бюджетною програмою “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” в межах доведеного граничного обсягу передбачалося спрямувати лише за двома напрямами: забезпечення виконання функцій і завдань у сфері конкурентної політики, контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції – **109098,9 тис. грн**, на сплату судового збору – **2255,2 тис. гривень**.

Законом України від 21.12.2016 № 1801 “Про Державний бюджет України на 2017 рік” призначення загального фонду державного бюджету за КПКВК 6011010 “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” були затверджені в сумі **111354,1 тис. грн** лише на поточні видатки, тобто на рівні доведеного на цей рік граничного обсягу видатків, спеціального – в сумі **10907,7 тис. грн** (оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 1553,8 тис. грн, видатки розвитку – 1225,7 тис. гривень). При цьому, виходячи з наведених у бюджетному запиті обґрунтувань, залишилися незабезпеченими коштами загального та спеціального фонду державного бюджету видатки АМКУ на придбання канцтоварів і малоцінного інвентарю, виготовлення бланків документів, закупівлю пально-мастильних матеріалів, запчастин і комплектуючих для транспортних засобів територіальних відділень.

Згідно із затвердженим Головою АМКУ кошторисом центрального апарату АМКУ та розподілом показників зведених кошторисів, із загального обсягу затверджених на 2017 рік призначень за рахунок коштів загального фонду державного бюджету видатки центрального апарату АМКУ були затверджені в сумі **52397,8 тис. грн** (47,1 відс. загального обсягу), територіальних відділень – **58956,3 тис. грн** (52,9 відсотка).

Протягом 2017 року початкові призначення загального фонду за цією бюджетною були збільшені на **20000 тис. грн**⁵, з яких на оплату праці – на 15606 тис. грн, або 18,5 відс. (центральный апарат – 10166,2 тис. грн, територіальні відділення – 5433,8 тис. грн), нарахування на оплату праці – на

⁵ Згідно із Законом України від 13.07.2017 № 2137.

3112,1 тис. грн, або 16,8 відс. (2018,5 і 1093,6 тис. грн відповідно). Крім того, центральному апарату були затверджені видатки, які початково не передбачалися, на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю на суму 368 тис. грн та оплату послуг (крім комунальних) на суму 600 тис. гривень.

При цьому в складі предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю АМКУ запланував придбати 22 персональні комп'ютери та 21 багатофункціональний пристрій на суму **359,2 тис. грн**, що не узгоджується з вимогами чинного законодавства. Належність таких витрат **до капітальних видатків** передбачена вимогами Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333⁶, згідно з пунктом 3.1 якої видатки на придбання або створення інших необоротних матеріальних активів повинні передбачатися **за КЕКВ 3100 “Придбання основного капіталу”**. Керуючись нормами пункту 3.2 Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 “Основні засоби”⁷, інші необоротні матеріальні активи включають, зокрема, **малоцінні необоротні матеріальні активи**.

Довідково. Вартість системного блока персонального комп'ютера, який запланував придбати АМКУ, становила **7 тис. грн за одиницю, монітора – 2,5 тис. грн, багатофункціонального пристрою – 7,1 тис. гривень**.

Аудитом встановлено, що протягом 2017 року кошторисні призначення центрального апарату на закупівлю вказаної техніки в повному обсязі були **передані на збільшення призначень територіальних відділень Комітету**. В цілому в межах загального обсягу затверджених бюджетних призначень протягом 2017 року було здійснено **6 змін затверджених кошторисних призначень** за відповідними напрямками видатків центрального апарату АМКУ та видатків центрального апарату і територіальних відділень Комітету.

У результаті здійснених за 2017 рік змін видатки на оплату праці працівників АМКУ збільшилися на 15600 тис. грн (18,5 відс.), нарахування на оплату праці – на 3112,1 тис. грн (16,8 відс.), придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – на 794,6 тис. грн (у 7,6 раза), оплату послуг (крім комунальних) – на 1576,7 тис. грн (у 2,3 раза), відрядження – на 63,2 тис. грн (у 2,3 раза), інші поточні видатки – на 762,7 тис. грн (на 33,8 відсотка). При цьому видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв зменшилися на 1909,3 тис. грн, або в 1,7 раза.

Кошторисні призначення центрального апарату АМКУ протягом 2017 року збільшилися загалом на 12239,1 тис. грн (23,4 відс.), з яких на оплату праці працівників – на 10166,2 тис. грн (25,8 відс.), нарахування на оплату праці – на 2018,5 тис. грн (23,3 відсотка). Видатки на оплату послуг (крім комунальних), яких початково не передбачалося, з урахуванням змін становили 1163,5 тис. гривень. При цьому **видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв зменшилися на 1871,8 тис. грн (у 2,5 раза)**, що свідчить про **необґрунтоване визначення зазначеної суми на етапі**

⁶ У редакції наказу Міністерства фінансів України від 21.06.2012 № 754.

⁷ Затверджене наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202.

планування видатків. Більш детально це питання буде висвітлено у відповідному розділі Звіту.

За 2017 рік касові видатки АМКУ на керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції за рахунок загального фонду державного бюджету становили в цілому **130949,1 тис. грн**, або 99,7 відс. затверджених, з урахуванням змін призначень у сумі 131354,1 тис. грн (таблиця 1).

Таблиця 1

Виконання Антимонопольним комітетом України загального фонду кошторису за КПКВК 6011010 за 2017 рік

(тис. гривень)

Напрями видатків	Затверджено на 2016 рік	2017 рік		Відхилення призначень 2017/2016 рр. відс./рази
		затверджено із змінами	касові видатки	
<i>Всього</i>	67905,6	131354,1	130949,1	1,9 р.
Оплата праці	50900,6	99977,3	99976,4	2,0 р.
Нарахування на оплату праці	11219,3	21675,1	21386,6	1,9 р.
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	120,0	914,6	914,6	7,6 р.
Оплата послуг (крім комунальних)	1204,8	2766,6	2766,5	2,3 р.
Видатки на відрядження	51,0	113,2	103,3	2,2 р.
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	2154,7	2889,4	2852,5	34,1 відс.
Інші поточні видатки	2255,2	3017,9	2949,2	33,8 відс.

Затверджені на 2017 рік обсяги кошторисних призначень на забезпечення діяльності АМКУ збільшилися порівняно з 2016 роком загалом на суму **63448,4 тис. грн (у 1,9 раза)** переважно за рахунок збільшення видатків на оплату праці працівників Комітету з нарахуваннями. Збільшення призначень за іншими напрямками видатків стало можливим у результаті здійснених протягом 2017 року змін, здебільшого **за рахунок скорочення початкових призначень на оплату комунальних послуг та енергоносіїв на 1909,3 тис. грн**, тобто більше ніж у 2,5 раза.

Станом на початок 2017 року в обліку АМКУ рахувалася **дебіторська заборгованість у сумі 95,7 тис. грн** за розрахунками з оплати праці (заборгованість фонду соціального страхування з відшкодування виплат мобілізованим працівникам), яка протягом року погашена в повному обсязі. При цьому утворилася заборгованість за розрахунками за придбані предмети, матеріали, обладнання та інвентар у сумі 2,9 тис. грн (передплата періодичних видань). **Кредиторська заборгованість** на початок та кінець 2017 року становила **40,4 тис. грн** за розрахунками з придбання предметів і матеріалів, надання послуг, відряджень, оплати комунальних послуг та енергоносіїв, яка обліковується у територіальному відділенні в АР Крим та Севастопольському міському територіальному відділенні на тимчасово окупованій території.

При затверджених за вказаною бюджетною програмою призначеннях загального фонду центрального апарату АМКУ з урахуванням змін у сумі 64636,9 тис. грн касові видатки становили **64473,9 тис. грн**, або **99,7 відсотка**.

Порівняно з 2016 роком обсяг затверджених центральному апарату АМКУ кошторисних призначень загального фонду державного бюджету за КПКВК 6011010 збільшився у 2017 році на **32110,6 тис. грн**, тобто вдвічі

(таблиця 2), у тому числі на оплату праці працівників – на 24565,9 тис. грн (вдвічі), нарахування на оплату праці – на 5171,7 тис. грн (в 1,9 раза), оплати комунальних послуг та енергоносіїв – на 511,8 тис. грн (в 1,7 раза), інші поточні видатки – на 697,7 тис. грн (в 1,6 раза).

Таблиця 2

Виконання центральним апаратом АМКУ загального фонду кошторису за КПКВК 6011010 за 2017 рік

(тис. гривень)

Напрями видатків	Затверджено на 2016 рік	2017 рік		Відхилення призначень 2017/2016 рр., рази
		затверджено із змінами	касові видатки	
<i>Всього</i>	32526,3	64636,9	64473,9	2 р.
Оплата праці	25035,5	49601,4	49601,4	2 р.
Нарахування на оплату праці	5522,6	10694,3	10547,1	1,9 р.
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	–	–	–	–
Оплата послуг (крім комунальних)	–	1163,5	1163,5	–
Видатки на відрядження	–	–	–	–
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	768,0	1279,8	1264,1	1,7 р.
Інші поточні видатки	1200,2	1897,9	1897,9	1,6 р.

Слід відзначити, що видатки центрального апарату АМКУ на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, а також на відрядження здійснювалися у 2017 році виключно за рахунок надходжень спеціального фонду.

Таким чином, потреба в коштах загального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності АМКУ та виконання покладених на нього завдань і наданих повноважень у 2017 році була задоволена в цілому на 56 відс., а незабезпеченими коштами загального та спеціального фонду залишилися видатки на придбання канцтоварів і малоцінного інвентарю, виготовлення бланків документів, закупівлю пально-мастильних матеріалів, запчастин і комплектуючих для транспортних засобів територіальних відділень. Це потребувало здійснення протягом року численних змін початкових призначень і не сприяло обґрунтованому плануванню видатків за окремими напрямками. Всупереч вимогам Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 “Основні засоби” у складі поточних видатків АМКУ запланував придбати необоротні матеріальні активів на суму 359,2 тис. гривень. Внаслідок необґрунтованого планування протягом року було перерозподілено на інші напрями видатків майже 40 відс. початкових кошторисних призначень на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

3.3. Аналіз чисельності працівників Антимонопольного комітету України та використання коштів державного бюджету на оплату праці

Постановою 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” гранична чисельність працівників АМКУ станом на

01.01.2017 була затверджена в кількості **761 шт. од.**, з яких центрального апарату – 258 шт. од., територіальних відділень – 503 шт. одиниці.

У зв'язку з набранням чинності Законом України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” та необхідністю створення в центральному апараті АМКУ відповідного структурного підрозділу **граничну чисельність його працівників збільшено до 318 шт. од.** (на 60 шт. од.) за рахунок зменшення граничної чисельності працівників територіальних відділень до 443 шт. одиниць⁸.

При цьому аудитом встановлено, що штатним розписом центрального апарату АМКУ на 2017 рік передбачено **84 посади головних експертів** з місячним фондом оплати праці за посадовими окладами в сумі **495,6 тис. грн**, які у Переліку посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці⁹, не віднесені до посад головних спеціалістів державних органів (група 7 з оплати праці). У зв'язку із зазначеним, **АМКУ не мав підстав для встановлення цим працівникам посадового окладу в розмірі 5,9 тис. грн на рівні головного спеціаліста.**

Довідково. Відповідно до статті 51 Закону України “Про державну службу”, посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на 9 груп з оплати праці. Прирівнювання посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

У структурі видатків за КПКВК 6011010 за рахунок коштів загального фонду державного бюджету видатки на оплату праці працівників АМКУ з нарахуваннями у 2017 році становили **найбільшу частку – 93,3 відс.** загального обсягу призначень. При затверджених на вказані цілі 60295,8 тис. грн протягом 2017 року використано **60148,5 тис. грн**, або **99,8 відс. призначень**. Порівняно з 2016 роком обсяг призначень на оплату праці працівників АМКУ з нарахуваннями збільшився на **29737,7 тис. грн**, тобто **вдвічі**.

Виходячи із затвердженого обсягу видатків на оплату праці та граничної чисельності, розрахункова середньомісячна заробітна плата працівників центрального апарату Комітету у 2017 році становила 14,4 тис. грн, а **фактична – 16 тис. грн**, територіальних підрозділів – 8,9 і **10,5 тис. грн** відповідно. На розмір заробітної плати вплинула наявність вакантних посад, які, зокрема, в центральному апараті АМКУ становили **в середньому 13 відс. штатної чисельності**, що дало змогу збільшити розмір преміальних виплат із запланованого на етапі планування на рівні **48,8 відс. посадового окладу** до фактичних **116,2 відсотка**.

Аналогічний стан справ має місце і у територіальних відділеннях АМКУ. Зокрема, за результатами перевірки, проведеної в рамках цього аудиту у

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 368, чинна з 07.06.2017.

⁹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 “Питання оплати праці працівників державних органів”.

Вінницькому територіальному відділенні (акт від 23.02.2018 № 30-10/07-10о), встановлено, що наявність у штаті цього відділення **майже 48 відс. вакантних посад** (11 із затверджених штатом 23 од.) дала змогу збільшити у 2017 році розмір преміальних виплат із **запланованих 29,4 до фактичних 380,4 відсотка**. При цьому конкурс на заміщення чотирьох вакантних посад у 2017 році взагалі не оголошувався. Наслідком неукомплектованості штату стало **виконання показника економічного ефекту від припинення порушень для юридичних і фізичних осіб лише на 13,9 відс.** (оцінений у розмірі 16 млн грн при запланованих на 2017 рік 115 млн гривень).

Як засвідчили результати аудиту, система преміювання, яка діяла в АМКУ у 2017 році, **створювала нерівні умови для преміювання працівників Комітету**. Це було спричинено недосконалістю діючого в АМКУ Положення про преміювання керівництва, працівників апарату Антимонопольного комітету України, голів територіальних відділень та їх заступників¹⁰, яке **не визначало способу встановлення працівникові премії** відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи, що надавало можливість керівництву апарату АМКУ встановлювати працівникам апарату премії **у фіксованій сумі для кожного працівника**, а для голів територіальних відділень АМКУ та їх заступників – **у відсотках до посадового окладу за відпрацьований час**.

При цьому, керуючись наведеними в обґрунтуваннях на встановлення премії **однаковими критеріями** (результати роботи та особистий внесок), для різних працівників апарату АМКУ встановлювалися різні розміри премії, яка фактично мала ознаки **доплати у визначеній керівником апарату сумі для збереження певного розміру заробітної плати**.

Так, у 2017 році середня заробітна плата провідного консультанта (відноситься до категорії посад, що здійснюють функції з обслуговування) становила **23,2 тис. грн**, що на 5,1 тис. грн перевищило середній розмір заробітної плати начальника відділу у складі департаменту (**18,1 тис. грн**) за рахунок виплати провідному консультантові **премії в середньому в сумі 15,5 тис. грн** (у 5,3 раза перевищувала посадовий оклад – 2912 грн), тоді як середній розмір премії начальника відділу дорівнював **6,5 тис. грн** (майже на рівні посадового окладу в сумі 6900 гривень). Однак, згідно з обґрунтуванням на встановлення премії, обидва працівники **були ініціативними у роботі, якісно виконували завдання на високому рівні, дотримувалися термінів та виконували додаткові завдання**.

Преміювання державних уповноважених АМКУ у 2017 році здійснювалося в однаковій для усіх щомісячній фіксованій сумі, без урахування часу тимчасової непрацездатності, перебування у відпустках тощо і так **мало ознаки доплати до певного рівня заробітної плати**. Якщо у січні 2017 року розмір такої премії дорівнював 3,8 тис. грн, то у грудні 2017 року він **збільшився до 37,2 тис. грн, тобто майже у 10 разів**. Через те, що під час нарахування таких премій не враховувалася кількість фактично

¹⁰ Затверджене наказом Голови АМКУ від 23.08.2016 № 66.

відпрацьованого часу у відповідному місяці, **розмір премії для окремих уповноважених коливався від 30 до 880 відс. посадового окладу**, однак розмір середньомісячної заробітної плати – від 39 до 44,7 тис. гривень.

Зазначене, а також недотримання вимог Порядку обчислення середньої заробітної плати¹¹ призвело до помилок під час нарахування грошової допомоги до щорічної основної відпустки та матеріальної допомоги на вирішення соціально-побутових питань та **завищення розміру виплат працівникам апарату АМКУ тільки в жовтні 2017 року на 27,2 тис. грн** (за розрахунками, в цілому за рік – **326,4 тис. грн**), а розміру заробітної плати за час відрядження керівних працівників **на 21,6 тис. гривень**. Невиконання вимог статей 42 і 48 Закону України “Про державну службу”, відповідно до яких за державними службовцями на весь період відрядження та професійного навчання зберігається заробітна плата, призвело до **завищення розмірів нарахованої за жовтень 2017 року заробітної плати державним службовцям апарату АМКУ ще на суму 85,4 тис. грн** (за січень-жовтень 2017 року за перерахунком, здійсненим АМКУ під час аудиту, – **214 тис. гривень**). Допущені помилки надалі призводили до завищення розміру інших виплат окремим працівникам, включаючи відпускні, компенсації за невикористану відпустку, лікарняні тощо.

Наприклад, за час відрядження директора департаменту розслідувань порушень законодавства про захист економічної конкуренції Литвина Ю.М. до м. Вашингтона (США) для участі у Програмі міжнародного стажування Федеральної торгової комісії США з 26 березня до 4 червня 2017 року цьому працівникові, **виходячи із середньоденного заробітку**, була нарахована заробітна плата на суму 72,7 тис. грн, що **на 41,4 тис. грн перевищило заробітну плату в сумі 31,3 тис. грн**, яка була б нарахована виходячи з денного заробітку. Надалі це призвело до завищення відпускних на 3,2 тис. грн і компенсації за невикористану відпустку на 1,2 тис. грн, а внаслідок недотримання вимог Порядку обчислення середньої заробітної плати сума грошової допомоги для оздоровлення була завищена ще на 4,5 тис. гривень.

Таким чином, унаслідок недотримання вимог Закону України “Про державну службу” та чинного Порядку обчислення середньої заробітної плати допущено завищення розмірів нарахованої працівникам апарату Комітету заробітної плати на суму, за розрахунками, **562 тис. гривень**. Через недосконалість діючого в АМКУ Положення про преміювання премія працівникам центрального апарату АМКУ має ознаки доплати у визначеній керівником сумі для збереження певного розміру заробітної плати. АМКУ не мав підстав для встановлення **84** головним експертам посадового окладу в розмірі **5,9 тис. грн** на рівні головного спеціаліста, отже, питання оплати їх праці потребує нормативно-правового врегулювання.

¹¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.95 № 100.

3.4. Оцінка використання коштів державного бюджету на інші поточні видатки

✓ На 2017 рік призначення загального фонду державного бюджету на *оплату комунальних послуг та енергоносіїв* були затверджені АМКУ початково в сумі **4798,7 тис. грн**, з яких на потреби центрального апарату – 3151,6 тис. грн (65,7 відс. загального обсягу), територіальних відділень – 1647,1 тис. грн (34,3 відсотка). При цьому в бюджетному запиті потреба в коштах загального фонду на вказані цілі для **територіальних відділень не обумовлювалася**. Водночас передбачалося використання за цим напрямом коштів спеціального фонду на суму 1553,8 тис. гривень.

З урахуванням здійснених протягом 2017 року змін початкові призначення АМКУ на оплату комунальних послуг та енергоносіїв **були зменшені загально на 1909,3 тис. грн (на 39,8 відс.)** переважно за рахунок скорочення призначень центрального апарату Комітету на **1871,8 тис. грн** при зменшенні призначень територіальних відділень лише на 37,5 тис. грн, або 2,3 відсотка. Як вже зазначалося, це дало змогу збільшити на 563,5 тис. грн **призначення центрального апарату** на оплату послуг (крім комунальних), яких початково кошторисом не передбачалося, та на інші поточні видатки на 544,7 тис. грн (на 48 відс. початково затвердженого обсягу), а також кошторисні **призначення територіальних відділень** на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю – на 350,6 тис. грн (у 3,9 раза), оплату послуг (крім комунальних) – на 345,4 тис. грн (на 29 відс.), відрядження – на 63 тис. грн (у 2,2 раза) та оплату комунальних послуг та енергоносіїв – на 4,6 тис. гривень.

За даними фінансової звітності АМКУ за 2017 рік, касові видатки центрального апарату на оплату комунальних послуг та енергоносіїв **за рахунок коштів загального фонду** становили **1264,1 тис. грн**, або 99 відс. затвердженого з урахуванням змін обсягу (1279,8 тис. гривень). Крім того, на вказані цілі використано **1553,8 тис. грн коштів спеціального фонду** як видатки територіальних відділень Комітету.

Аудитом встановлено, що на етапі планування видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у розрахунку потреби в коштах на оплату тепlopостачання АМКУ було прийнято орієнтовні обсяги споживання у 2017 році теплової енергії **на рівні 1275 Гкал** і тариф у розмірі **1550,6 грн/Гкал**. Водночас упродовж попереднього 2016 року обсяг фактично спожитої центральним апаратом Комітету теплової енергії становив 1168,7 Гкал, тобто **на 106,3 Гкал менше**. При цьому збільшення опалювальної площі адміністративних приміщень, у яких розміщуються підрозділи апарату АМКУ, у 2017 році не передбачалося. До того ж постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02.12.2016 № 2126 **тариф на теплову енергію було затверджено в розмірі 1152,95 грн/Гкал без ПДВ**.

Кошторисні призначення центральному апарату АМКУ за рахунок коштів загального фонду державного бюджету на оплату тепlopостачання (3151,6 тис. грн) були затверджені вже з розрахунку обсягу споживання

теплової енергії на рівні **1673,3 Гкал при тарифі 1742,1 грн/Гкал**. Отже, навіть враховуючи застосовані АМКУ на етапі планування показники споживання та вартості теплової енергії (1275 Гкал при тарифі 1550,6 грн/Гкал), **обсяг затверджених на 2017 рік кошторисних призначень на оплату тепlopостачання було завищено на 693,8 тис. грн** унаслідок завищення на 398,3 Гкал обсягу споживання теплової енергії.

Слід відзначити, що договір між центральним апаратом АМКУ та ПАТ “Київенерго” на постачання у 2017 році теплової енергії укладено з обсягами її споживання на рівні 1108,1 Гкал, тобто **на 565,2 Гкал менше, ніж було враховано у розрахунках до кошторису**.

Так само АМКУ допустив завищення кошторисних призначень на оплату електроенергії, врахувавши під час складання кошторису орієнтовний обсяг споживання електроенергії на рівні **724,6 тис. кВт на рік**. При цьому в укладеному з ПАТ “Київенерго” договорі на постачання у 2017 році електричної енергії обсяги її споживання були визначені на рівні 465 тис. кВт, а узгоджені сторонами на етапі укладання договору очікувані обсяги споживання становили 577 тис. кВт на рік. У результаті завищення на етапі складання кошторису планових обсягів споживання електроенергії на 147,6 тис. кВт кошторисні призначення загального фонду на вказані цілі були завищені на **357,4 тис. гривень**.

Таким чином, кошторисні призначення центрального апарату АМКУ за рахунок загального фонду державного бюджету на оплату тепlopостачання та електричної енергії завищені на **1051,2 тис. грн**, що створило резерв коштів за цим напрямом, який шляхом внесення змін до кошторису спрямовувався протягом 2017 року на збільшення призначень за іншими видатками.

✓ Кошторисом видатків центрального апарату АМКУ за рахунок загального фонду державного бюджету призначень на *оплату послуг (крім комунальних)* початково не передбачалося. При обумовленій АМКУ потребі в коштах на вказані цілі у сумі **12740,8 тис. грн** на оплату послуг (крім комунальних) було заплановано спрямувати 6617,8 тис. грн коштів спеціального фонду, у складі яких найбільшу частку (35 відс.) становили видатки на оплату інших комунальних та експлуатаційних послуг у сумі **2288,1 тис. грн** (утримання в чистоті будівель, дворів, вивезення сміття, обслуговування ліфтів тощо). Ці кошти передбачалося використати на оплату послуг підвідомчого Комітету ДП “Антком” з утримання адміністративної будівлі АМКУ площею 9469,3 кв. м за адресою: м. Київ, вул. Митрополита Василя Липківського, 45¹².

Аудитом встановлено, що за **рахунок резерву призначень на оплату комунальних послуг та енергоносіїв**, утвореного внаслідок завищення АМКУ планових обсягів споживання теплової та електричної енергії, протягом 2017 року шляхом змін до кошторису призначення загального фонду на оплату послуг (крім комунальних) були збільшені до **1163,5 тис. грн** з відповідним

¹² Передано до сфери управління АМКУ згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.04.2002 № 191-р.

зменшенням призначень за рахунок спеціального фонду. За 2017 рік центральним апаратом АМКУ проведено касових видатків з оплати послуг (крім комунальних) за рахунок коштів загального фонду на суму **1163,5 тис. грн**, спеціального – **5450,8 тис. гривень**.

При цьому, відповідно до укладеного сторонами договору від 06.03.2017 № 08/2017, вартість робіт з експлуатаційного обслуговування адміністративного будинку АМКУ була визначена в сумі 2753,9 тис. грн, що **перевищило обсяг видатків на вказані цілі згідно з розрахунком до кошторису на 465,8 тис. гривень**. Додаток 2 до договору містив кошторис витрат ДП “Антком” з надання вказаних послуг, але доданий до кошторису розрахунок мав численні виправлення та не підтверджував жодної з включених до кошторису сум.

Обсяги фактично наданих ДП “Антком” послуг АМКУ не контролював, **сплачуючи щомісяця цьому підприємству по 265,8 тис. грн на підставі формально складених актів приймання** (без деталізації характеру та обсягів наданих послуг), не вимагаючи від підприємства переліків використаних під час надання послуг матеріалів, хоча їх обов’язкове складання та надання разом з актом приймання передбачалося умовами пункту 2.2 вищевказаного договору. Звіти про виконання плану робіт ДП “Антком” на 2017 рік та акти списання матеріалів, використаних під час надання послуг, в АМКУ відсутні та надані для аудиту лише посадовими особами цього підприємства. При цьому за відповідні місяці 2017 року **характер виконуваних робіт і переліки використаних матеріалів були різними** (зокрема, внаслідок сезонності), однак це не вплинуло на розмір щомісячної плати, яку АМКУ сплачував за їх надання.

Таким чином, у 2017 році за рахунок призначень центрального апарату АМКУ на оплату послуг (крім комунальних) в сумі 2753,9 тис. грн фактично здійснювалося утримання з щомісячною оплатою в розмірі 265,8 тис. грн. **підвідомчого АМКУ суб’єкта господарювання – ДП “Антком”, яке в межах цих коштів надавало послуги з утримання та обслуговування адміністративної будівлі АМКУ.**

✓ Кошторисом видатків центрального апарату АМКУ за рахунок загального фонду державного бюджету призначень на *відрядження* не передбачалося. Видатки на вказані цілі були здійснені виключно за **рахунок коштів спеціального фонду в сумі 452,1 тис. гривень**.

Аудитом встановлено, що в АМКУ запроваджено **практику направлення працівників апарату Комітету – державних уповноважених** (не належать до посад державної служби) у **службові відрядження за власний рахунок**, згідно з наказами про відрядження, що не узгоджується із статтею 121 Кодексу законів про працю України, яка передбачає **обов’язкове відшкодування відрадженому працівникові таких витрат**, а також суперечить вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98 “Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за

рахунок бюджетних коштів” та Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 13.03.98 № 59.

У такий спосіб до м. Вашингтона (США) була відправлена перший заступник Голови АМКУ – державний уповноважений Ніжнік М. В. для участі в 65-му щорічному заході “Spring Meeting”, а до м. Порту (Португальська Республіка) – державний уповноважений Полухович В.І. для участі у Пре-форумі Міжнародної конкурентної мережі (ICN) на тему “Нові тренди у світовій конкурентній політиці”. При цьому зазначеним працівникам не було відшкодовано навіть добових витрат – **540 дол. США** (за офіційним курсом Національного банку України на дату аудиту 26,8 грн/дол. – **14,5 тис. гривень**).

Таким чином, АМКУ не здійснено відшкодування добових витрат на суму 14,5 тис. грн, що є недотриманням вимог статті 121 Кодексу законів про працю України, Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон та діючого порядку відшкодування працівникам державних органів витрат, здійснених під час службових відряджень.

✓ Крім видатків на оплату послуг з утримання адміністративного будинку Комітету, комунальних послуг і відрядження, у 2017 році *за рахунок надходжень спеціального фонду*, які АМКУ отримує від розгляду заяв суб’єктів господарювання про надання дозволів на концентрацію та узгоджені дії, здійснювалися видатки центрального апарату Комітету з оплати послуг охорони цього будинку (469,1 тис. грн), поточного ремонту обладнання і устаткування (108,5 тис. грн), придбання меблів та офісної техніки (413,7 тис. грн), канцтоварів (302,5 тис. грн), оплати телефонного і поштового зв’язку (323,8 тис. грн), продовження ліцензій на програмні продукти (143,6 тис. грн) тощо, **на здійснення яких коштів загального фонду за КПКВК 6011010 не виділялося**. Також за рахунок цих коштів АМКУ здійснив оплату послуг ПрАТ “Центр комп’ютерних технологій “ІнфоПлюс” із створення та впровадження системи електронного документообігу АМКУ та інформаційно-аналітичної системи “Реєстр державної допомоги” на суму 1440,1 тис. грн і придбав у цього ж товариства 70 персональних комп’ютерів на суму 699,3 тис. грн для облаштування робочих місць новоствореного департаменту моніторингу і контролю державної допомоги.

Упродовж 2017 року надходження коштів спеціального фонду від вчинення вищевказаних адміністративних дій становили **12448,4 тис. грн**, у тому числі від надання дозволів на концентрацію – 11372,5 тис. грн, дозволів на узгоджені дії – 550,8 тис. грн, висновків – 525 тис. грн, додаткових примірників завірених копій рішень – 0,1 тис. гривень. Касові видатки центрального апарату АМКУ за рахунок коштів спеціального фонду за цей період становили **8069,8 тис. гривень**.

Кошторисні призначення територіальних відділень АМКУ на 2017 рік були початково затверджені в сумі **25,7 тис. гривень**. Протягом 2017 року вони отримали **273,8 тис. грн** надходжень від основної діяльності, а також **1537,8 тис. грн** за рахунок перерозподілу частини надходжень центрального апарату АМКУ від основної діяльності. Ці кошти

територіальними відділеннями використовувалися на придбання предметів і матеріалів, оплату послуг сторонніх організацій, відрядження, придбання обладнання і предметів довгострокового користування.

Слід відзначити, що впродовж 2017 року залишок коштів спеціального фонду АМКУ збільшився з 4517 до 8025 тис. грн, тобто майже вдвічі, чому сприяло збільшення розміру коштів, які суб'єкти господарювання сплачують за подання відповідних заяв, а також проведення частини запланованих видатків за рахунок штучно утвореного резерву загального фонду внаслідок завищення на етапі планування кошторисних призначень на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Таким чином, отримані АМКУ надходження спеціального фонду від вчинення відповідних адміністративних дій використовуються як додаткове джерело покриття видатків, не забезпечених коштами загального фонду державного бюджету. Збільшення розміру коштів, які суб'єкти господарювання сплачують за подання відповідних заяв, а також завищення на етапі планування кошторисних призначень центрального апарату АМКУ та штучне утворення резерву цих коштів дало змогу збільшити протягом 2017 року залишок коштів спеціального фонду з 4517 до 8025 тис. грн, тобто майже вдвічі.

3.5. Оцінка стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту

Відповідно до вимог статті 22 Бюджетного кодексу України, АМКУ як головний розпорядник коштів державного бюджету повинен здійснювати управління бюджетними коштами в межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи при цьому **ефективне, результативне та цільове використання бюджетних коштів**. Згідно з частиною третьою статті 26 Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників **повинні організувати внутрішній контроль і внутрішній аудит** та забезпечувати їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

До липня 2017 року в центральному апараті АМКУ виконання функцій із здійснення періодичної оцінки стану організації та функціонування системи внутрішнього контролю за такими основними його елементами, визначеними Методичними рекомендаціями з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах¹³, як внутрішнє середовище (середовище контролю), управління ризиками, заходи контролю, моніторинг, інформація та комунікація, покладалося на **сектор внутрішнього аудиту** чисельністю 2 шт. од. (завідувач сектору та головний експерт-аудитор).

Наказом АМКУ від 12.07.2017 № 547-ВК введено в дію новий штатний розпис центрального апарату Комітету, згідно з яким вказаний сектор ліквідовано та залишено **лише посаду головного експерта з питань внутрішнього аудиту**. З дати її введення ця посада залишалася вакантною, а у ліквідованому секторі головного експерта-аудитора було звільнено за власним

¹³ Затверджені наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995.

бажанням у березні 2017 року, а завідувача сектору – у жовтні 2017 року. Отже, **на дату аудиту керівництво АМКУ було позбавлене основного джерела неупередженої і об'єктивної інформації про стан внутрішнього середовища Комітету для прийняття обґрунтованих і дієвих управлінських рішень**, а питанню організації здійснення моніторингу як елементу системи внутрішнього контролю не приділяється належної уваги.

Довідково. Працівника на посаду головного експерта з питань внутрішнього аудиту апарату АМКУ прийнято у березні 2018 року згідно з наказом АМКУ від 02.03.2018 № 201-ВК.

Протягом I півріччя 2017 року наявними працівниками сектору здійснено **два фінансові аудити та аудити відповідності** у Дніпропетровському та Харківському обласних територіальних відділеннях АМКУ, за результатами яких **порушень встановлено не було**, крім факту несвоєчасного присвоєння чергового рангу двом працівникам Дніпропетровського відділення. Заплановані на II півріччя 2017 року два аудити в Київському обласному територіальному відділенні та ДП “Антком” не здійснені.

Водночас зустрічною перевіркою, проведеною в рамках аудиту Рахункової палати в Харківському обласному територіальному відділенні АМКУ (акт від 16.02.2018 № 29-40/09-О), встановлено **факти необґрунтованого планування видатків і виділення коштів спеціального фонду** на забезпечення його діяльності. Зокрема, шляхом перерозподілу частини надходжень спеціального фонду, отриманих центральним апаратом АМКУ, вказаному відділенню на оплату послуг архівування виділено **80 тис. грн, які протягом 2017 року не використані**. Разом з тим, незважаючи на фізичну зношеність наявної комп'ютерної техніки на рівні 70–90 відс. і використання працівниками новоствореного юридичного відділу під час виконання посадових обов'язків особистих комп'ютерів та меблів, **за рахунок спеціального фонду було виділено лише 11,8 тис. грн на придбання ноутбука**. Ще два персональні комп'ютера та принтер на суму 12,4 тис. грн відділення придбало за рахунок коштів спеціального фонду, які були перерозподілені АМКУ на поточні видатки. При цьому, як вже зазначалося, на кінець 2017 року залишок коштів на спеціальному рахунку АМКУ збільшився з 4517 до 8025 тис. грн, тобто майже вдвічі. Отже, **проведений у 2017 році у цьому відділенні внутрішній аудит був формальним**.

Фінансові порушення допускаються також і в інших територіальних відділеннях АМКУ. Так, перевіркою, проведеною у Вінницькому територіальному відділенні (акт від 23.02.2018 № 30-10/07-10о), встановлено **факт заниження балансової вартості активів на 18,6 тис. грн** внаслідок збирання трьох персональних комп'ютерів із закуплених на вказану суму комплектуючих з наступним оприбуткуванням в обліку на субрахунок малоцінних необоротних матеріальних активів.

Під час аудиту з метою оцінки системи внутрішнього контролю в центральному апараті АМКУ проведено тестування оцінки впливу факторів на надійність контрольного середовища **за основними аспектами цього елемента внутрішнього контролю**, включаючи організаційну структуру і розподіл повноважень, переліки функцій і відповідальність, принципи і правила

управління людськими ресурсами та компетентністю персоналу¹⁴. Результати цієї оцінки дали змогу зробити висновок про **високу надійність внутрішнього середовища (середовища контролю)**.

Серед недоліків, які негативно позначаються на надійності внутрішнього середовища, слід відзначити **незабезпечення належної координації та відсутність контролю за діяльністю підвідомчих ДП “Антком” і Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики**, які допускають фінансові порушення під час виконання робіт на підставі укладених з АМКУ господарських договорів. Внутрішнього аудиту центрального апарату у 2017 році не планувалося та не здійснювалося (останнього разу проведений у 2015 році).

Таким чином, у 2017 році належного внутрішнього аудиту в системі органів АМКУ не забезпечено. Проведені у I півріччі 2017 року два внутрішні аудити обласних територіальних відділень Комітету були безрезультатними, а з липня 2017 року керівництво АМКУ фактично позбавлене основного джерела неупередженої і об’єктивної інформації про стан внутрішнього середовища Комітету для прийняття обґрунтованих і дієвих управлінських рішень. Аудитів діяльності центрального апарату АМКУ у 2017 році не планувалося та не проводилося, що створило умови для допущення недоліків і порушень, виявлених під час даного аудиту.

4. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПРИКЛАДНІ РОЗРОБКИ У СФЕРІ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВА

Законом України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” АМКУ визначений головним розпорядником коштів ще за однією бюджетною програмою – “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права” (КПКВК 6011020), метою якої визначено **наукове забезпечення положень та механізмів, що проваджуватимуться для реалізації законодавства про захист економічної конкуренції**.

На 2017 рік призначення АМКУ за цією бюджетною програмою за рахунок коштів загального фонду були затверджені в сумі **1181,9 тис. грн**, які використані в повному обсязі. Із зазначених коштів **886,6 тис. грн** використано на покриття прямих витрат з виконання двох наукових досліджень за темами: “Тенденції змін стану конкурентного середовища в економіці України у 2016 році” та “Методичні підходи до оцінки обміну інформацією між конкурентами в контексті дотримання законодавства про захист економічної конкуренції”, а **295,3 тис. грн спрямовано на утримання Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики** – бюджетної установи, яка функціонує у сфері управління АМКУ та безпосередньо виконувала вказані дослідження.

¹⁴ Відповідно до Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995.

Слід відзначити, що вказаний Центр було утворено постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.96 № 507 з метою **реалізації завдань наукового забезпечення Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції**, схваленої постановою Верховної Ради України від 21.12.93 № 3757. Як державний орган, до сфери управління якого було віднесено Центр, АМКУ розпорядженням від 03.04.2013 № 269-р затвердив Положення про порядок планування, фінансування та контролю виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у сфері конкурентної політики і права, в якому визначив основні вимоги щодо планування, розрахунку кошторисної вартості, фінансування, обліку і контролю за виконанням виконуваних Центром науково-дослідних робіт. У центральному апараті АМКУ відповідальним за координацію діяльності Центру було визначено департамент конкурентної політики. Однак положенням про цей структурний підрозділ **виконання таких завдань до вересня 2017 року не передбачалося**.

На виконання Положення Комітет розробив Програму наукового забезпечення у сфері конкурентної політики і права на 2014–2018 роки, яка передбачала проведення **щороку 8 наукових досліджень на підставі наданих структурними підрозділами АМКУ замовлень (пропозицій)**. Водночас із передбачених Програмою 40 досліджень замовленням підтверджено лише **одну роботу** – “Тенденції змін стану конкурентного середовища в економіці України”, яка виконується щороку та результати якої використовуються передусім під час підготовки звітів про діяльність АМКУ за відповідні роки.

Відповідно до цієї Програми, Центр розробив перспективний план виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на 2015–2017 роки, який без жодних обґрунтувань передбачав виконання **щороку лише 5 із вищезазначених 8 досліджень загальною вартістю 1194,3 тис. гривень**. Керуючись вимогами Порядку формування і виконання замовлення на проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень та виконання науково-технічних (експериментальних) розробок за рахунок коштів державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1084, АМКУ на основі перспективного плану розробив та у липні 2014 року надіслав до Міністерства освіти і науки України **проекти тематичних планів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт**, запланованих до виконання Центром у 2015–2017 роках. Тематика цих робіт МОН була підтверджена на відповідність завданням і функціям, покладеним на АМКУ Законом України “Про Антимонопольний комітет України”.

Водночас на засіданні 27.12.2016 АМКУ схвалив розроблений Центром на основі перспективного плану тематичний план науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на 2017 рік, який передбачав вже **два дослідження на суму 1181,9 тис. грн**, які й були фактично виконані протягом цього року.

За наявною у Центрі інформацією, решта три дослідження за темами: “Особливості антимонопольного регулювання окремих ринків, суміжних до ринків природних монополій”, “Міжнародний досвід врегулювання проблем корпоративної етики при прийнятті кодексів торгових та інших чесних звичаїв у

певному секторі економіки” та “Особливості застосування оціночних понять в процесі захисту від недобросовісної конкуренції” не були включені до тематичного плану за **браком фінансових ресурсів на їх проведення**. При цьому наслідки для АМКУ від їх невиконання не оцінювалися, оскільки вони були включені до перспективного плану за **відсутності заявок зацікавлених структурних підрозділів Комітету на їх проведення**.

Аудитом встановлено, що у загальному обсязі коштів державного бюджету, використаних у 2017 році на виконання двох вищевказаних наукових досліджень, **1074,1 тис. грн (90,9 відс.) становили видатки на оплату праці працівників Центру**. Штатна чисельність працівників Центру затверджена у кількості 21 од., з яких **на постійній основі працює 4 особи**, включаючи директора Центру, бухгалтера, молодшого наукового співробітника і техника I категорії. Як наслідок, необхідно було залучити до виконання досліджень **6 сторонніх осіб**, яким сплачено **136,4 тис. гривень**.

При цьому розрахунок видатків на оплату праці до кошторису за вищевказаною бюджетною програмою було здійснено **на 14 штатних працівників Центру за відсутності належних обґрунтувань**. До місячного фонду оплати праці включено допомогу на оздоровлення в сумі **25,3 тис. грн**, яка, відповідно до чинного законодавства, виплачується працівникові раз на рік у розмірі посадового окладу. Зазначене суперечить вимогам пунктів 20 і 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, а також свідчить про **неналежне виконання АМКУ функцій головного розпорядника коштів державного бюджету** в частині здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету розпорядниками нижчого рівня (стаття 22 Бюджетного кодексу України).

Слід також відзначити, що одне із двох виконаних у 2017 році досліджень (“Тенденції змін стану конкурентного середовища в економіці України”) є щорічним і передбачає аналіз впливу макроекономічних чинників на розвиток конкуренції, оцінку рівнів монополізації за всіма видами діяльності та рівнів концентрацій у промисловості та бар’єрів входу і виходу в основних секторах України. Це дослідження зазвичай проводиться Центром на підставі даних Державної служби статистики України, яка, незважаючи на численні звернення Центру та АМКУ, **відмовила в наданні замовлених даних**, запропонувавши укласти у встановленому порядку угоду про взаємний обмін інформацією. Водночас, попри обмеженість інформаційних джерел для виконання, результати цієї роботи були схвалені 20.12.2017 на засіданні наукової ради Центру. Згідно з актом приймання-передачі, робота виконана відповідно до завдання Комітету та **повністю відповідає вимогам технічного завдання**.

Результати другого проведеного у 2017 році наукового дослідження за темою “Методичні підходи до оцінки обміну інформацією між конкурентами в контексті дотримання законодавства про захист економічної конкуренції” були схвалені на засіданні наукової ради Центру 27.12.2017. Згідно з актами приймання-передачі науково-дослідних робіт, АМКУ отримав **два звіти про**

науково-дослідні роботи за вказаними темами, які взяті на позабалансовий облік у сумі 850,4 тис. грн, а також копії рецензій на звіти і протоколи засідань наукової ради Центру щодо схвалення результатів робіт.

Таким чином, покладені на Центр комплексних досліджень з питань антимонопольної політики завдання щодо наукового забезпечення Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції, а також наукового забезпечення положень та механізмів, що впроваджуватимуться для реалізації законодавства про захист економічної конкуренції, виконуються не в повному обсязі. Це обумовлено відсутністю достатніх фінансових ресурсів для виконання покладених на Центр завдань і неналежною координацією його діяльності з боку Антимонопольного комітету України.

ВИСНОВКИ

1. Антимонопольним комітетом України у 2017 році переважно забезпечено виконання завдань і повноважень, визначених Законом України “Про Антимонопольний комітет України” та задекларованих у меті бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції”, на яку було виділено 131354,1 тис. грн із загального фонду державного бюджету. Водночас аудитом встановлено недоліки при плануванні видатків на оплату комунальних послуг і енергоносіїв та придбання необоротних активів на суму 1410,4 тис. грн, а з порушенням вимог чинного законодавства на оплату праці працівників АМКУ використано 562 тис. гривень.

Мета бюджетної програми “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права” з обсягами призначень загального фонду у сумі 1181,9 тис. грн у частині наукового забезпечення положень і механізмів, що проваджуватимуться для реалізації законодавства про захист економічної конкуренції, у 2017 році не досягнута. Із запланованих на цей рік п’яти прикладних наукових досліджень було виконано лише два. Належної координації підвідомчого Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики АМКУ не здійснювалося.

2. Визначена паспортом на 2017 рік мета бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” та її завдання відповідали основним завданням та повноваженням, наданим АМКУ чинним законодавством. Водночас у наступних бюджетних періодах результативні показники паспорта потребують удосконалення та розширення у зв’язку з покладенням на АМКУ завдань уповноваженого органу у сфері державної допомоги суб’єктам господарювання.

3. АМКУ у 2017 році не забезпечив належного планування видатків та дотримання законодавства під час використання бюджетних коштів на керівництво та управління у сфері конкурентної політики, здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

3.1. Через необґрунтоване планування та застосування під час розрахунків завищених показників планового споживання теплової та електричної енергії кошторисні призначення центрального апарату АМКУ за рахунок загального фонду державного бюджету на оплату тепlopостачання та електричної енергії були завищені на **1051,2 тис. гривень**. Як наслідок, за вказаним напрямом утворився резерв коштів, які після внесення змін до кошторису спрямовувалися протягом 2017 року на збільшення призначень за іншими видатками.

3.2. Всупереч вимогам Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333, та Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 “Основні засоби”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202, у складі поточних видатків АМКУ запланував придбати необоротні матеріальні активи на суму **359,2 тис. гривень**. За відсутності потреби у здійсненні таких видатків після внесення змін до кошторису ці призначення в повному обсязі були передані для збільшення видатків обласних територіальних відділень АМКУ.

3.3. Недотримання вимог Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.95 № 100, призвело до завищення, за розрахунками аудиторів, розміру виплат працівникам апарату АМКУ на **326,4 тис. грн** і заробітної плати за час відрядження керівних працівників на **21,6 тис. гривень**. Внаслідок невиконання вимог статей 42 і 48 Закону України “Про державну службу” розміри нарахованої заробітної плати державним службовцям апарату АМКУ за період відрядження та професійного навчання завищено, за розрахунками, ще на **214 тис. гривень**. Отже, АМКУ повинен прийняти відповідні управлінські рішення.

Через недосконалість діючого в АМКУ положення про преміювання премія працівникам центрального апарату АМКУ виплачувалася не за особистий внесок працівника у загальні результати роботи за фактично відпрацьований час, а мала ознаки доплати у визначеній керівником сумі для збереження певного розміру заробітної плати. У результаті при посадовому окладі 2912 грн середня заробітна плата провідного консультанта становила 23,2 тис. грн за рахунок встановлення премії у середньому на рівні **15,5 тис. грн на місяць**.

Підстав для встановлення **84** головним експертам посадового окладу у розмірі **5,9 тис. грн на рівні головного спеціаліста АМКУ** не мав, оскільки у затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 Переліку посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці, вони не віднесені до посад головних спеціалістів державних органів (група 7 з оплати праці).

3.4. АМКУ не здійснено відшкодування добових витрат на суму **14,5 тис. грн** внаслідок запровадження сталої практики направлення працівників апарату Комітету в службові відрядження за власний рахунок.

Зазначене є недотриманням вимог статті 121 Кодексу законів про працю України, Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 13.03.98 № 59, та чинного порядку відшкодування працівникам державних органів витрат, здійснених під час службових відряджень.

3.5. У 2017 році за рахунок призначень центрального апарату АМКУ на оплату послуг, крім комунальних (2753,9 тис. грн), **фактично здійснювалося утримання із щомісячною оплатою в розмірі 265,8 тис. грн підвідомчого АМКУ суб'єкта господарювання – ДП “Антком”**, яке в межах цих коштів надавало послуги з утримання та обслуговування адміністративної будівлі АМКУ. Достовірність звітів про виконання плану робіт ДП “Антком” і актів списання матеріалів, використаних під час надання послуг, АМКУ не контролював. Акти приймання фактично наданих цим підприємством послуг склалися формально, без деталізації характеру та обсягів наданих послуг.

4. Належного внутрішнього аудиту в системі органів АМКУ у 2017 році забезпечено не було. Проведені у I півріччі 2017 року два внутрішні аудити обласних територіальних відділень АМКУ були безрезультатними, оскільки не виявили існуючих там проблем з плануванням видатків і використанням на утримання відділень коштів спеціального фонду, обліком необоротних активів тощо. З II півріччя 2017 року **підрозділ внутрішнього аудиту в апараті АМКУ своїх функцій не здійснював, тому що був ліквідований**, а посада головного експерта з питань внутрішнього аудиту залишалася вакантною. Аудитів діяльності центрального апарату АМКУ у 2017 році не планувалося та не проводилося, що створило умови для недоліків та порушень, які були виявлені під час аудиту Рахункової палати.

5. Покладені на підвідомчий АМКУ Центр комплексних досліджень з питань антимонопольної політики завдання щодо наукового забезпечення Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції, а також наукового забезпечення положень та механізмів, що проваджуватимуться для реалізації законодавства про захист економічної конкуренції, виконуються не в повному обсязі. Отримане із державного бюджету фінансування в сумі 1181,9 тис. грн дало можливість виконати у 2017 році лише два з п'яти запланованих прикладних наукових досліджень, з яких дослідження тенденцій змін стану конкурентного середовища в економіці України проведено за відсутності статистичних даних внаслідок відмови Державної служби статистики України надати АМКУ необхідні дані та за відсутності міжвідомчої координації у цій сфері.

Упродовж останніх 10 років результативність діяльності Центру лише погіршується, адже порівняно з 2017 роком у 2008 році Центр забезпечував виконання 11 запланованих наукових досліджень. На дату аудиту у Центрі працювало на постійній основі 4 працівники із 21 за штатом. При цьому за трудовими угодами у 2017 році було залучено 6 сторонніх осіб, яким сплачено 136,4 тис. гривень.

6. Існуюча нормативно-правова база в цілому є достатньою для виконання АМКУ покладених завдань і наданих повноважень у частині

забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Водночас норми статті 9 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” та статті 211 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861, в частині призначення на посаду та звільнення з посади Голови АМКУ суперечать статті 85 Конституції України. Закон України “Про Антимонопольний комітет України” не приведений у відповідність із Законом України від 10.12.2015 № 889 “Про державну службу”.

7. Рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього контрольно-аналітичного заходу АМКУ належним чином не враховані. Нормативно-правова база, яка регламентує діяльність Комітету, потребує удосконалення. Розмір плати за вчинення АМКУ адміністративних дій у частині надання дозволів на концентрацію та узгоджені дії суб’єктів господарювання залишається економічно необґрунтованим і неспівставним з економічним ефектом, який отримують учасники ринку у вигляді набутих переваг. Питання доцільності функціонування у сфері управління АМКУ Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики не вирішено.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Антимонопольним комітетом України поінформувати Верховну Раду України та рекомендувати врахувати їх під час удосконалення законодавства, яке врегульовує діяльність АМКУ.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Антимонопольним комітетом України у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати вжити заходів щодо розроблення та подання на розгляд Верховної Ради України проекту змін до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” з метою приведення його у відповідність із нормами Закону України “Про державну службу” в частині посади керівника апарату, наділеної повноваженнями щодо організації планування роботи з персоналом державного органу.

3. Надіслати Антимонопольному комітету України рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту і запропонувати вжити заходів щодо:

- розширення та удосконалення результативних показників паспорта бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції” у зв’язку з покладенням на АМКУ завдань уповноваженого органу у сфері державної допомоги суб’єктам господарювання;

- удосконалення планування видатків на забезпечення діяльності АМКУ;

- удосконалення положення про преміювання працівників АМКУ, яке б визначало спосіб встановлення працівникам премії відповідно до їх особистого внеску в загальний результат роботи;

- неухильного дотримання вимог чинних нормативно-правових актів з

- питань оплати праці, зокрема Порядку обчислення середньої заробітної плати;
- здійснення розрахунків з ДП “Антком” за надані послуги з обслуговування адміністративної будівлі АМКУ виключно на підставі деталізованих актів приймання із складанням та узгодженням з виконавцем переліків використаних під час надання послуг матеріалів;
 - припинення практики направлення працівників апарату АМКУ у службові відрядження без оплати у встановленому порядку витрат, здійснених під час відряджень;
 - удосконалення внутрішнього аудиту в системі органів АМКУ з метою підвищення його результативності та дієвості шляхом відновлення у структурі центрального апарату АМКУ відповідного структурного підрозділу;
 - забезпечення неухильного дотримання вимог чинного законодавства, яке регламентує порядок ведення бухгалтерського обліку та складання звітності установами і організаціями державного сектору;
 - забезпечення підвищення кваліфікації працівників бухгалтерської служби в частині застосування національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі;
 - розгляду питання доцільності подальшого функціонування у сфері управління АМКУ Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики.

Член Рахункової палати

А. М. Дідик