



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59  
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

13.04.2020 № 08-929

Голові Верховної Ради України

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Разумкову Д.О.

Щодо результатів  
аналізу річного звіту

## Шановний Дмитре Олександровичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, і за підсумками обговорення прийнято рішення (додаються).

Згідно з частиною першою статті 37 Закону України "Про Рахункову палату" інформуємо: аналіз Звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік (далі - річний Звіт) засвідчив, що розрахунок економічного ефекту діяльності Антимонопольного комітету України (далі - Комітет, АМКУ) становив 4,0 млрд грн, що на 1,4 млрд грн (56,2 відс.) більше, ніж у 2017 році. При цьому кількість припинених порушень у 2018 році становила 1 344, що на 1 091 (55,2 відс.) менше, ніж у 2017 році.

Розрахунок економічного ефекту здійснено за припиненими чи попередженими порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції - 544, з них за рекомендаціями - 261, рішеннями - 239, нормативно-правовими актами - 44.

Структурними підрозділами апарату Комітету розраховано економічний ефект за припиненими 24 порушеннями на загальну суму 3,1 млрд грн, територіальними відділеннями - за припиненими 520 порушеннями на 0,9 млрд грн, що насамперед зумовлено прийняттям Комітетом рішень щодо порушень законодавства на загальнодержавних ринках, тоді як територіальними відділеннями - лише на регіональних ринках.

Загалом Комітет забезпечує виконання завдань, покладених на нього Законом України „Про Антимонопольний комітет України”, іншими законодавчими актами, в частині здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Зокрема, із

1 344 порушень 704 (52,4 відс.) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої законом відповідальності та 640 (47,6 відс.) - шляхом надання рекомендацій органами АМКУ.

Припинені Комітетом порушення можна класифікувати за такими видами: антиконкурентні дії органів влади - 454 (33,8 відс); антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання - 263 (19,6 відс); зловживання монопольним становищем - 216 (16,1 відс); інформаційні порушення - 206 (15,3 відс); недобросовісна конкуренція - 168 (12,5 відс); концентрації та узгоджені дії без дозволу - 25 (1,9 відс); інші порушення - 12 (0,8 відсотка).

Кількісні показники, відображені у річному Звіті, загалом дають достатньо повне уявлення про діяльність Комітету щодо припинення порушень, накладених і сплачених штрафів, судових позовів органів АМКУ і судових оскаржень рішень органів АМКУ. Однак надана інформація не містить деталізації кількості наданих органами АМКУ рекомендацій і прийнятих рішень щодо застосування штрафних санкцій за кожним видом порушень.

Аналіз претензійно-позовної роботи АМКУ засвідчив позитивні зміни в основних показниках у 2018 році. Так, з метою забезпечення своєчасної сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції, органи Комітету впродовж 2018 року в 324 випадках зверталися до суду з позовами відповідно до статті 25 Закону України "Про Антимонопольний комітет України". Судами протягом 2018 року із 266 позовів органів АМКУ задоволено 82,1 відс, остаточно відмовлено в задоволенні лише за трьома позовами, що становить майже 1,0 відс. загальної кількості поданих до суду, решта позовів перебуває на апеляційному розгляді.

Для простеження проблематики ринків і пріоритетів за роками Комітетом збережено структуру річного звіту попередніх років, який містить шість розділів з деталізованими підрозділами про його діяльність. Зокрема, наведено статистику щодо кількості вжитих заходів, аналіз стану основних ринків та ідентифікаційних проблем, вагомі та методологічно важливі рішення і рекомендації, статус судового оскарження тощо. Річний Звіт за 2018 рік структуровано, матеріали подано в логічній послідовності та доступній для сприйняття формі з відповідними поясненнями.

В електронній версії для поглибленого вивчення інформації та швидкого доступу до документів річного Звіту міститься майже 292 посилання на рішення, рекомендації Комітету, звіти про дослідження ринку, методичні документи, ухвали суду тощо, що свідчить про дотримання Комітетом принципу гласності у діяльності.

Крім того, підрозділи річного Звіту доповнено новим терміном "адвокатування" - інформування суспільства про стан і перспективи розвитку конкурентного законодавства, про діяльність Комітету й основні напрями конкурентної політики.

Протягом 2018 року із 282 дій, визначених у Плані роботи центрального апарату Комітету, не виконано 32,2 відсотка. Як наслідок, розпочаті ще у 2015 - 2016 роках конкурентні розслідування на ринках та інші заходи не виконуються вчасно, а постійно відтермінуються.

Аналіз засвідчив, що у 2018 році не завершено дослідження ринку добрив (справа № 126-126.13/67-15, розпочата 14.05.2015), оскільки під час проведення дослідження виникла необхідність зміни товарної межі ринку та продовження дослідження в нових товарних межах.

Не завершено також розгляду п'яти заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та не закрито справу 2016 року № 136-26.13/6-13 за ознаками вчинення ПАТ "Укрзалізниця" порушення у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на загальнодержавному ринку перевезення вантажів залізничним транспортом та надання супутніх послуг (завищення вартості послуг, які надаються за вільними (договірними) тарифами).

Встановлено, що не завершено дослідження на окремих ринках агропромислового комплексу: на ринку яєць курячих (з метою підготовки актуального звіту змінено товарні межі на „Ринок первинної реалізації яєць курячих в шкарлупі" та часові межі дослідження (вимога про надання інформації від 28.12.2015 № 126-29.3/03-13098), а також ринку м'яса курячого (з метою підготовки актуального звіту змінено товарні межі ринку на „М'ясо куряче" та часові межі дослідження (вимога про надання інформації від 31.08.2016 № 126-293/03-9173), термін проведення дослідження продовжено до 01.10.2019.

Не завершено трьох заходів (перенесено на 2019 рік) з перевірки дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема документальної перевірки дотримання законодавства про захист економічної конкуренції під час переказу коштів, а саме: у гривні з картки на картку будь-якого українського банку за реквізитами платіжної картки; через міжнародні системи переказу; за товари, придбані в мережі Інтернет; за адміністративні послуги, які надаються банками, що розташовані в приміщеннях суб'єктів надання адміністративних послуг (вимога про надання інформації від 15.11.2017 № 13-29/05-1240).

У 2018 році не завершено двох досліджень ринків: ветеринарних послуг і стану конкуренції на них, виявлення проблемних питань, що можуть негативно впливати на конкуренцію (триває перевірка дотримання Держпродспоживслужбою вимог законодавства про економічну конкуренцію у сфері ветеринарних послуг, зокрема щодо недопущення до проведення дослідження на титр антирабічних тіл методом РАУК-Іезі (розпочато після звернення громадянина від 13.07.2017 № 14-01/716-ко).

Встановлено, що за підсумками 2018 року не завершено трьох досліджень

розглядався). У рамках проведення дослідження ринку природного газу підготовлено та внесено на розгляд державного уповноваженого подання про початок розгляду справи за ознаками порушення АТ "Укртрансгаз" законодавства про економічну конкуренцію на ринку транспортування природного газу з 01.09.2017.

Крім того, не завершено і тривають дослідження на таких ринках: оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон (у частині дій органів влади/організацій/установ щодо встановлення вимог до обладнання і програмного забезпечення, необхідного для виготовлення біометричних паспортів), розпочато 15.11.2017; послуг з розміщення зовнішньої реклами, розпочато 25.07.2017.

Водночас завершено 6 заходів щодо дослідження ринків, зокрема ринку авіапалива і ринку випуску та проведення лотерей.

Аналіз розрахунку Комітетом штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції засвідчив: на сьогодні запроваджено детальні розрахункові базові розміри штрафу за порушення, тяжкість яких визначається (кваліфікується) як найбільша, значна або середня. Передбачено певні обмеження щодо визначення розмірів штрафів у межах реалізації дискреційних повноважень Комітету. Крім того, під час розрахунку розміру штрафів за порушення АМКУ повинен керуватися принципами пропорційності, недискримінаційності та розумності, які визначені у затверджених 09.08.2016 № 39-рр Рекомендаційних роз'ясненнях щодо застосування положень частин другої, п'ятої та шостої статті 52 Закону України "Про захист економічної конкуренції", частин першої та другої статті 21 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції"

Встановлено, що з часу запровадження цих Рекомендаційних роз'яснень не вирішено питання визначення різних розмірів штрафів, зокрема за рахунок коригуючих коефіцієнтів від до 0,05 до 2,0 відс. для окремих суб'єктів господарювання, у зв'язку з чим є ризик неоднозначних і непрозорих підходів до таких розрахунків. Документ не має статусу підзаконного нормативно-правового акта, дотримання якого обов'язкове. Отже, є певні ризики при його вибіркового застосуванні як центральним апаратом АМКУ, так і територіальними органами.

При цьому порівняно з попередніми роками у діяльності АМКУ щодо накладення штрафів є значні позитивні зрушення. Так, за рахунок сплати штрафів за порушення конкурентного законодавства у дохідну частину державного бюджету надійшло 182,9 млн грн, що у 2,0 раза більше, ніж сплачено штрафів та пені суб'єктами господарювання за 2014-2016 роки (93,0 млн гривень). Водночас аналіз інформації про сплату штрафів за 2018 рік засвідчив, що 91,7 відс. штрафів та пені сплачено суб'єктами господарювання за здійснені порушення законодавства про захист економічної конкуренції у

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

У річному Звіті недостатньо висвітлена діяльність Комітету як органу оскарження у сфері публічних закупівель. Зокрема, щодо фактичної суми коштів, які сплачено до Державного бюджету України за подання скарг, не надано інформації про кількість відкликаних скаргниками скарг, а також залишення скарг без розгляду, щодо ведення претензійно-позовної роботи, взаємодії з правоохоронними і контролюючими органами.

Рахункова палата вважає за доцільне надалі більш докладно й упорядковано, точно та доступно, з підтвердженими даними висвітлювати у річному Звіті діяльність АМКУ у сфері публічних закупівель.

Так, аналізом встановлено, що на одного фахівця припадало приблизно 311 скарг на рік, що свідчить про надмірне навантаження і велику відповідальність спеціалістів АМКУ, які забезпечують роботу Колегії. Порівняно з попередніми роками кількість отриманих скарг на одного штатного фахівця постійно збільшувалася, наприклад з 2016 року - майже у 2,5 раза (з 123 до 311).

Такий стан справ пов'язаний з низьким розміром плати за оскарження процедури закупівлі та автоматичним спрямуванням скарги до "кабінету оскарження" електронної системи закупівель навіть без оплати, що дає змогу недобросовісним учасникам оскаржувати процедури без обґрунтованих підстав.

Діяльність Комітету щодо контролю за антиконкурентними узгодженими діями, зокрема які стосуються спотворення результатів торгів, свідчить про недостатнє висвітлення роботи АМКУ в цьому напрямі. Відповідний підрозділ річного Звіту (стор. 304-306) описує окремі статті законодавства про захист економічної конкуренції, структурує порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій за кваліфікацією та галузями, а решта інформації цього підрозділу присвячена виключно прикладам порушень, що стосуються спотворення результатів торгів, однак будь-яких статистичних даних не наведено.

При цьому слід зазначити, що із загальної кількості припинених антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання порушення щодо спотворення результатів торгів становлять 95,1 відс. (250 рішень), а решта - вчинення схожих дій на ринку товарів, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, та інші порушення (13 рішень).

У 2018 році органами Комітету розпочато 260 справ про порушення законодавства у вигляді антиконкурентних узгоджених дій за результатами торгів, у тому числі за власною ініціативою - 201 справа; заявами/поданнями -

попереднім роком органами Комітету розпочато на 11 справ (4,4 відс.) більше, у тому числі центральним апаратом - одну справу, територіальними органами - 10. Цю інформацію річний Звіт не містить. Також у річному Звіті не висвітлено інформації щодо оскарження до суду рішень АМКУ про визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Щодо сприяння розвитку добросовісної конкуренції, то Комітетом у 2018 році опрацьовано 1 547 проектів нормативно-правових актів, рішень інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, з них відмовлено в погодженні 363 документів, надано зауваження та пропозиції до 143 проектів актів щодо приведення їх у відповідність із вимогами законодавства про захист економічної конкуренції. У 69 випадках пропозиції органів АМКУ враховано. Крім того, Комітет у 2018 році працював над подальшим оновленням законодавчих засад державного захисту економічної конкуренції України відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і завдань реформування національної економіки України. За 2018 рік розроблено 19 та прийнято 14 нормативно-правових актів. Отже, робота АМКУ в цьому напрямі є ефективною, порівняно з 2017 роком нормопроектне навантаження на Комітет збільшилося.

Разом з тим на час аудиту Комітетом не розроблено Загальнодержавної програми розвитку конкуренції. Водночас 28.12.2018 Комітетом схвалено проект Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні.

Діяльність АМКУ щодо моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції свідчить про недостатню ефективність роботи Комітету. Аналіз річного Звіту засвідчив: до Комітету надійшло 916 повідомлень про державну допомогу, з яких упродовж року розглянуто лише 264 (28,8 відс), зокрема, про визнання підтримки такою, що не є державною, - 175; початок розгляду справи про державну допомогу - 78; допустимість державної допомоги до конкуренції - 9; визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції - 2. Щодо решти повідомлень інформація у річному Звіті відсутня.

Крім того, аналізом встановлено, що Комітетом за результатами проведення моніторингу державної допомоги та на підставі інформації про існуючу державну допомогу, яка подається її надавачами, складається та ведеться реєстр державної допомоги. Розділи Порталу державної допомоги складені у вигляді таблиць, однак їх формат унеможливує отримання повної інформації щодо загального обсягу державних та місцевих витрат, наданих суб'єктам господарювання, видів наданої державної допомоги, суб'єктів, якими приймалися відповідні рішення про надання такої допомоги, тощо.

Рахункова палата надіслала Кабінету Міністрів України, Антимонопольному комітетові України рекомендації щодо усунення виявлених порушень і недоліків та вдосконалення нормативно-правової бази.

Враховуючи зазначене, пропонуємо розглянути результати аналізу на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики.

Надається в порядку інформування.

Додаток: на 65 арк.

**З повагою**

Голова



**В. В. Пацкан**