



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 28 травня 2019 року № 12-1

м. Київ

#### **Про розгляд Звіту про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

1. 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 у 2018 році припинено 1 344 порушення, 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.

2. 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 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.

3. З метою дослідження проблематики ринків і пріоритетів за роками Комітетом збережено структуру річного звіту попередніх років, який містить шість розділів з деталізованими підрозділами про 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, діяльність Комітету й основні напрями конкурентної політики.

4. 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 монополюючим (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 питань перевірки дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час переказу коштів, зокрема, у гривні з картки на картку будь-якого українського банку за реквізитами платіжної картки та через міжнародні системи переказу, за товари, придбані в мережі Інтернет, та 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 з питань ветеринарних послуг і стану конкуренції на них та виявлення проблемних питань, що можуть негативно впливати на конкуренцію (на час проведення аудиту тривала перевірка дотримання Держпродспоживслужбою вимог законодавства про економічну конкуренцію у сфері ветеринарних послуг, зокрема щодо недопущення до проведення дослідження рівня антирабічних антитіл методом FAVN-test для потреб державної санітарно-епідеміологічної експертизи установ, організацій, лабораторій, які відповідно до статутних завдань та належних дозвільних документів мають можливість виконувати такі види робіт).

Встановлено, що за підсумками 2018 року не завершено трьох досліджень ринків, зокрема природного газу (підготовлено проєкт звіту, який Комітетом не розглядався). За результатами 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, тривали 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, авіапалива і випуску та проведення лотерей.

5. 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 ним 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 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 відділеннями.

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 попередні роки.

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.

6. 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 АМКУ припадало приблизно 311 скарг на рік, що свідчить про надмірне навантаження і велику відповідальність спеціалістів АМКУ, які забезпечують роботу Колегії. Щороку кількість скарг, які має розглянути фахівець, постійно збільшувалася (з 2016 року – більше ніж у 2,5 рази, а саме з 123 до 311).

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

7. 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) інформує про окремі статті законодавства про захист економічної конкуренції, структурує порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій за кваліфікацією та галузями, а також надає приклади порушень, що стосуються спотворення результатів торгів, однак будь-яких статистичних даних у підрозділі 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 справу; заявами/поданнями – 59 (за зверненнями правоохоронних органів – 36 справ). Порівняно з попереднім роком органами Комітету розпочато на 11 справ (4,4 відс.) більше, у тому числі центральним апаратом – одну справу, територіальними відділеннями – 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.

8. Щодо сприяння розвитку добросовісної конкуренції, то Комітетом у 2018 році опрацьовано 1 547 проєктів 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 проєктів 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 аналізу Комітетом не розроблено Загальнодержавної програми розвитку конкуренції, але 28.12.2018 Комітетом схвалено проєкт Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні.

9. 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 річний Звіт не містить інформації.

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 цього реєстру представлені як таблиці, 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.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, затвердити.

2. Про результати аналізу Звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, поінформувати Верховну Раду України та запропонувати розглянути їх на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики.

3. Відомості про результати аналізу Звіту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити органам виконавчої влади вжити заходів для виконання рекомендацій, надісланих Комітетом, а також щодо прискорення надання інформації про державну допомогу.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Антимонопольному комітету України та запропонувати:

- розробити та внести в установленому порядку пропозиції щодо законодавчого урегулювання:

  - збільшення максимального штрафу з 68 тис. грн до економічно обґрунтованого розміру з метою посилення його стримуючого ефекту;

  - надання рішенням Комітету сили виконавчого документа (після завершення процедури судового оскарження);

  - запровадження механізму притягнення до відповідальності материнських компаній у разі ухилення від виконання рішення Комітету, а також удосконалення механізму притягнення до відповідальності компаній, які через наявність відносин контролю утворюють єдиний суб'єкт господарювання;

  - запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про захист економічної конкуренції (наприклад, за створення перешкод у проведенні перевірок, огляду, вилученні доказів тощо);

  - термінів складання річних звітів за попередній фінансовий рік (привести їх у відповідність з частиною першою статті 20<sup>1</sup> Закону України від 28.11.1993 № 3659 „Про Антимонопольний комітет України”);

  - включення територіальних відділень Антимонопольного комітету України до складу Комітету як відокремлених структурних підрозділів без статусу юридичної особи (з метою мінімізації витрат на утримання центрального апарату, підвищення ефективності координації роботи територіальних органів, спрощення фінансового, бухгалтерського та оперативного управління);

  - розглянути питання закупівлі матеріально-технічних і програмних засобів для проведення досліджень, розслідувань, пошуку доказів, а також для оптимізації роботи органу оскарження;

  - більш докладно висвітлювати в річному Звіті інформацію про діяльність органу оскарження, зокрема про контроль за надходженням плати за подання скарг до Державного бюджету України, які розглядаються органом оскарження публічних закупівель;

  - встановити пріоритети діяльності на соціально важливих ринках, у тому числі на яких триває дослідження;

  - більш докладно висвітлювати в річному Звіті інформацію про діяльність ринків агропромислового комплексу;

  - ініціювати внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 291 „Про встановлення розміру плати за подання скарги” у частині збільшення розміру плати за надання учасниками закупівлі скарг до органу оскарження;

- прискорити роботу у сфері державної допомоги, а також удосконалити функціонування реєстру державної допомоги для кращої деталізації інформації, яка надходить від надавачів державної допомоги і за прийнятими Комітетом рішеннями;

- оприлюднювати на офіційному сайті інформацію про план роботи на рік з урахуванням пріоритетних заходів щодо правозастосування;

- дотримуватись вимог НП(С)БО 101 „Подання фінансової звітності”, НП(С)БО 121 „Основні засоби”, НП(С)БО 122 „Нематеріальні активи”, а також Методичних рекомендацій обліку основних засобів і Методичних рекомендацій обліку нематеріальних активів;

- відображати у річному Звіті порівняльну інформацію щодо накладених штрафів та їх стягнення/сплати до державного бюджету за останні п'ять років;

- підвищити ефективність роботи окремих територіальних відділень Комітету в частині припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті органу.

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

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**