

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказом Голови Антимонопольного  
комітету України  
від 12.09.2019 № 83-ОД

## **ЗМІНИ**

### **до Методичних рекомендацій щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та проектів актів на конкуренцію**

1. Доповнити розділом 5 такого змісту:

#### **«5. Оцінка впливу проектів актів (рішень) щодо створення державних і комунальних підприємств, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку на конкуренцію**

##### ***1. Загальні положення***

Відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», органи влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з органами Комітету проекти нормативно-правових актів та інших рішень щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку.

Оцінку впливу проектів актів (рішень) щодо створення державних і комунальних підприємств, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку на конкуренцію доцільно здійснювати відповідно до контрольного переліку питань, наведеного в таблиці 3, в порядку, визначеному в пунктах 2.1.5 – 2.1.6 цих Методичних рекомендацій.

##### ***2. Створення державних / комунальних підприємств для забезпечення потреб державних органів, органів місцевого самоврядування***

Частина державних / комунальних підприємств створюються органами влади та органами місцевого самоврядування з метою уникнення проведення конкурсних процедур відбору виконавців із числа суб'єктів господарювання приватної форми власності для виконання певних робіт та послуг, що, як правило, справляє негативний вплив на конкуренцію.

Прикладами цього є створення органами місцевого самоврядування комунальних підприємств (далі – КП) «Муніципальна варта», діяльність яких спрямована на надання охоронних послуг територіальній громаді, КП із будівництва метрополітену та інших інфраструктурних об'єктів у регіонах, де успішно функціонують аналогічні підприємства приватної форми власності (на конкурентних ринках).

Приклад:

*Рішенням міської ради «Про деякі заходи щодо охорони та збереження майна комунальної власності територіальної громади м. Х.» КП «Муніципальна охорона» доручено на договірних засадах здійснювати безоплатну охорону об'єктів комунальної власності.*

*Зазначена норма може розцінюватися як надання окремому суб'єкту господарювання переваг, які ставлять його у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призведе або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.*

*Крім того, у такому випадку фінансування КП за надання охоронних послуг за рахунок коштів місцевого бюджету здійснюється без дотримання конкурсних процедур, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі».*

### **3. Дотримання принципу конкурентного нейтралітету в діяльності державних / комунальних підприємств**

Під час створення державних / комунальних підприємств та/або під час прийняття актів, що встановлюють чи змінюють правила поведінки таких суб'єктів господарювання на ринку, слід запобігати встановленню привілейованих умов господарської діяльності, зокрема, у частині пріоритетного та/або позаконкурсного доступу до ресурсів держави чи територіальної громади (нерухомості, землі, устаткування тощо).

Приклад:

*Обласна рада протягом 2013 – 2016 років своїми рішеннями встановлювала суб'єктам господарювання, що здійснюють роздрібну торгівлю лікарськими засобами, різний рівень орендної ставки залежно від їх форми власності: для обласного комунального підприємства «Х» – на рівні 1 – 2 відсотків, а для всіх інших суб'єктів господарювання (аптечних закладів) – на рівні 6 – 8 відсотків.*

Надання органами влади, органами місцевого самоврядування індивідуальної державної допомоги та/або державної підтримки підприємствам державної / комунальної форми власності, що належать до сфери їх управління (зокрема, спрямовані на відновлення платоспроможності підприємств, забезпечення за рахунок бюджетних коштів їх матеріально-технічної бази, ліквідацію заборгованості підприємств), як правило, справляє негативний вплив на конкуренцію.

Приклад:

*Проектом рішення міської ради встановлено категорії осіб, які будуть звільнені від сплати земельного податку. До них віднесено, зокрема, комунальні підприємства, засновниками яких є міська рада та обласна рада.*

*Такий підхід може містити ознаки вибірковості та надання переваг для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.*

#### **4. Надання державним / комунальним підприємствам виключних прав**

Значний негативний вплив на конкуренцію може справляти надання підприємствам виключних прав, за умови якщо ринок є конкурентним або потенційно конкурентним.

Приклад:

*Рішенням Виконавчого комітету міської ради А. КП «Транспортна компанія К.» визнано єдиним автомобільним перевізником на автобусних маршрутах загального користування міста без проведення конкурсу. Внаслідок цього КП фактично надано виключні права на здійснення діяльності на відповідному ринку.*

Під час підготовки проектів актів, що регулюють діяльність державних / комунальних підприємств, слід враховувати, що у підзаконних актах монополія встановлюватись не може, оскільки, як зазначено у статті 42 Конституції України, види і межі монополії визначаються законом.

#### **5. Створення державних / комунальних підприємств для виправлення неспроможності ринку**

Створення державних / комунальних підприємств можливе для виправлення неспроможності ринку, зокрема, якщо у відповідній місцевості відсутні суб'єкти господарювання приватної форми власності, що можуть більш ефективно (більш якісно, за меншу вартість) забезпечити споживачів відповідними товарами (роботами, послугами).

При цьому господарська діяльність державних / комунальних підприємств повинна обмежуватися забезпеченням нормального функціонування ринку за відсутності на ньому інших учасників та не створювати надмірних бар'єрів для входження нових суб'єктів господарювання на ринок.

Якщо ринок, на якому планується утворити державне чи комунальне підприємство, є потенційно конкурентним, доречно спочатку розглянути можливість

залучення на нього учасників приватної форми власності, зокрема, за допомогою засобів державного регулювання інвестиційної діяльності.

На ринках природних монополій та інших неконкурентних ринках, крім створення державного / комунального підприємства, доречно розглядати можливість передачі здійснення відповідної господарської діяльності в концесію, на умовах приватно-державного партнерства на конкурсній основі або шляхом надання дозволів на аукціоні на певний строк (наприклад у сфері видобутку природних ресурсів).

**6. Застереження щодо державних / комунальних підприємств, що здійснюють діяльність у сферах, які становлять публічний інтерес**

Створення та функціонування державних / комунальних підприємств у сферах, що становлять публічний інтерес (зокрема, у сфері національної безпеки та оборони, соціального захисту, медицини, освіти тощо) в яких на законодавчому рівні встановлені особливі обмеження на здійснення господарської діяльності, є виправданим та, як правило, не чинить негативного впливу на конкуренцію».

2. Унести зміни до таблиць 1, 2 Методичних рекомендації, виклавши їх в такій редакції:

«Таблиця 1

**КОНТРОЛЬНИЙ ПЕРЕЛІК  
питань для оцінки впливу нормативно-правового акта (проекту  
акта) на конкуренцію**

Чи призводить, чи може призвести нормативно-правовий акт (проект акта) до таких наслідків:	Відповідь	
	Так	Ні
<b>А. Обмежує кількість або звужує коло продавців (постачальників).</b> Такий наслідок може мати місце, якщо нормативно-правовий акт (проект акта):		
1) надає суб'єкту господарювання виключні права на поставку товарів чи послуг		
2) запроваджує режим ліцензування, надання дозволу або вимогу погодження підприємницької діяльності з органами влади та/або органами місцевого самоврядування		
3) обмежує здатність окремих категорій підприємців постачати товари чи надавати послуги (звужує коло учасників ринку)		

4) значно підвищує вартість входження на ринок або виходу з нього		
5) створює географічний бар'єр для поставки товарів, виконання робіт, надання послуг або інвестицій		
<b>Б. Обмежує здатність продавців (постачальників) конкурувати.</b> Такий наслідок може мати місце, якщо нормативно-правовий акт (проект акта):		
1) обмежує здатність продавців (постачальників) визначати ціни на товари та послуги		
2) обмежує можливості продавців (постачальників) рекламувати або здійснювати маркетинг їх товарів чи послуг		
3) встановлює стандарти якості, що надають необґрунтовану перевагу окремим продавцям (постачальникам) порівняно з іншими, або стандарти вищого рівня якості, ніж той, який обрали б окремі достатньо проінформовані замовники		
4) суттєво збільшує витрати окремих суб'єктів господарювання порівняно з іншими (зокрема внаслідок дискримінаційного ставлення до діючих та нових учасників ринку)		
<b>В. Зменшує мотивацію продавців (постачальників) до активної конкуренції.</b> Такий наслідок може мати місце, якщо нормативно-правовий акт (проект акта):		
1) запроваджує режим саморегулювання або спільного регулювання		
2) вимагає або заохочує публікувати інформацію про обсяги виробництва чи реалізації, ціни та витрати підприємств		
<b>Г. Обмежує вибір та доступ замовників до необхідної інформації.</b> Такий наслідок може мати місце, якщо нормативно-правовий акт (проект акта):		
1) обмежує здатність замовників вирішувати, у кого купувати товар		
2) знижує мобільність замовників унаслідок підвищення прямих або		

непрямих витрат на заміну постачальника		
3) суттєво обмежує чи змінює інформацію, необхідну покупцю для прийняття раціонального рішення щодо придбання чи продажу товарів		

Таблиця 2

**ВИЗНАЧЕННЯ АЛЬТЕРНАТИВ,  
що дозволяють усунути або зменшити негативний вплив на  
конкуренцію**

<b>Пропозиція: надати виключне або спеціальне право</b> (тип обмеження «А1» згідно з Контрольним переліком)	
<b>Питання</b>	<b>Альтернативні рішення (Приклади)</b>
1. Яка мета надання виключного права на поставку товарів та послуг?	
2. Чи надання виключного (спеціального) права є необхідним для досягнення цілі регулювання?	<p><i>а) якщо відповідь «Так»:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- перевірити сферу дії виключного права: чи ексклюзивність стосується виключно тієї діяльності, що потребує усунення конкуренції для досягнення мети?;</li> <li>- розглянути можливість звузити сферу виключного права та за можливості скоротити термін дії ексклюзивного (спеціального) права;</li> </ul> <p><i>б) якщо відповідь «Ні»:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- не запроваджувати виключне право.</li> </ul>
Якщо виключне право надане державному або комунальному підприємству	
3. Чи забезпечується цим правом задоволення суспільних (публічних) потреб держави чи територіальної громади, або виконання певної публічної функції?	<p><i>а) якщо відповідь «Так», виключне право забезпечить публічні потреби суспільства:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- обсяг виключного права повинен обмежуватися забезпеченням виключно публічних функцій або суспільних потреб;</li> <li>- за можливості забезпечувати відповідні суспільні потреби або функції через публічно-приватне партнерство або концесію;</li> </ul>

<p>або лише створюються додаткові економічні переваги для замовників?</p>	<p>- запровадити конкурентний механізм отримання виключного (спеціального) права (тендер, конкурс);</p> <p><i>б) якщо відповідь «Ні», але створюються додаткові переваги для замовників:</i></p> <p>- запровадити більш гнучкий засіб регулювання, наприклад, врегулювати вимоги до стандарту послуги;</p> <p><i>в) якщо підставою встановлення виключного права є монопольне (домінуюче) становище суб'єкта господарювання (наприклад природна монополія), недоліки ринкової структури:</i></p> <p>- звузити виключний характер доступу до ринків, на яких дійсно не можна уникнути існування монопольного (домінуючого) становища;</p> <p>- забезпечити конкуренцію на суміжних ринках;</p> <p>- за можливості запровадити певну форму конкуренції (конкурсний відбір суб'єктів господарювання, яким будуть надаватися виключні права), розглянути можливість участі приватних суб'єктів господарювання в цій галузі;</p> <p>- розглянути можливості для публічно-приватного партнерства.</p>
<p><b>Пропозиція: регулювати ціни та обсяги реалізації</b> (тип обмеження «Б1»згідно з Контрольним переліком)</p>	
<p><b>Питання</b></p>	<p><b>Альтернативні рішення (приклади)</b></p>
<p>4. Яка мета запровадження цінового регулювання?</p>	<p><i>1. Виправлення недоліків функціонування ринку (неспроможності ринку), що полягають в:</i></p> <p><i>а) недостатній якості та/або доступності товарів чи послуг:</i></p> <p>- альтернативою може бути запровадження менш жорстких стандартів та специфікацій, забезпечення адресної підтримки окремих соціально незахищених категорій споживачів;</p> <p><i>б) наявності в постачальника монопольного (домінуючого) становища;</i></p>

	<p>- переконатися, що цінове регулювання стосується ціни лише на ті товари чи послуги, що дійсно реалізуються на монополістичних ринках (за умов монополії);</p> <p>в) існуванні асиметрії інформації:</p> <p>- замінити цінове регулювання заходами, що розширюють доступ учасникам ринку чи споживачам до необхідної інформації.</p> <p>2. Запобігання значним ціновим коливанням чи забезпечення справедливого розподілу доходів на ринку, або забезпечення необхідних інвестиційних ресурсів для технічного переоснащення та зростання продуктивності:</p> <p>альтернатива – кращий доступ до фінансових ресурсів; використання стимулів розширення інформації щодо ціноутворення та привабливості відповідної галузі для інвестування.</p>
--	---

»

3. Доповнити Методичні рекомендації таблицею 3 в такій редакції:

«Таблиця 3

**КОНТРОЛЬНИЙ ПЕРЕЛІК**  
**питань для оцінки впливу проектів актів (рішень) щодо створення**  
**державних і комунальних підприємств на конкуренцію**

<b>I. Особливості ринків, на яких створюються державні та комунальні підприємства (далі – ДП (КП))</b>		
<b>Питання</b>	<b>Так</b>	<b>Ні</b>
1. Чи відсутня природна монополія на ринку, на якому здійснює господарську діяльність ДП (КП)?		
2. Чи відсутній будь-який публічний інтерес в діяльності ДП (КП) на зазначеному ринку?		
3. Чи мають право діяти на цьому ринку приватні суб'єкти господарювання?		



4. Чи діють фактично на цьому ринку суб'єкти господарювання приватної форми власності?		
5. Чи є цей ринок економічно привабливим для приватних суб'єктів господарювання?		

## **II. Наявність чи відсутність поєднання владно-управлінських та господарських функцій**

<b>Питання</b>	<b>Так</b>	<b>Ні</b>
1. Чи наділене ДП (КП) повноваженнями регулювати допуск суб'єктів господарювання на ринок?		
2. Чи має ДП (КП) функції щодо встановлення правил здійснення господарської діяльності та контролю за їх виконанням?		
3. Чи передбачається отримання ДП (КП) певних коштів із бюджету або від інших суб'єктів господарювання у зв'язку з виконанням таких функцій?		
4. Чи передбачається надання ДП (КП) платних послуг, пов'язаних із виконанням функцій держави?		

## **III. Забезпечення рівності умов господарювання ДП (КП) і суб'єктів господарювання приватної форми власності (конкурентний нейтралітет)**

<b>Питання</b>	<b>Так</b>	<b>Ні</b>
1. Чи надаються ДП (КП) спеціальні або ексклюзивні права на здійснення певних видів господарської діяльності?		
2. Чи надаються ДП (КП) на конкурентному ринку більш широкі або особливі права порівняно зі суб'єктами господарювання інших форм власності?		
3. Чи надаються ДП (КП) інші привілеї та преференції для здійснення певних видів господарської діяльності, зокрема:		
- чи має місце пільгове оподаткування ДП (КП), пільгові умови виділення земельних ділянок, оренди об'єктів нерухомого майна, кредитування, надання державних субсидій, боргових гарантій, інших видів державної підтримки?		
- чи мають місце преференції для ДП (КП) під час розподілу державних замовлень та доступу до публічних закупівель?		

»

Начальник Управління конкурентної  
та регіональної політики

О. БІЛЯНСЬКИЙ