



# АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

21 листопада 2019 р.

Київ

№ 62-рк

Про надання рекомендацій щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції

### 1. ПРЕДМЕТ РЕКОМЕНДАЦІЙ

- (1) Антимонопольним комітетом України (далі – Комітет) проведено перевірку дотримання законодавства про захист економічної конкуренції під час обслуговування банківських рахунків, відкритих за багатофункціональними електронними картками «Картка киянина» і «Муніципальна картка «Картка киянина», у тому числі порядку організації реалізації проектів «Картка киянина» і «Муніципальна картка «Картка киянина».
- (2) Перевірку проведено у зв'язку із скаргами громадян про ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції в діях публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» (далі – АТ «Ощадбанк») під час обслуговування банківських рахунків, відкритих за багатофункціональними електронними картками «Картка киянина» і «Муніципальна картка «Картка киянина», які полягають у:
  - стягненні комісійної винагороди за обслуговування неактивного карткового рахунку, що призводить до утримання вказаної комісії із коштів соціальної допомоги, зарахованої на рахунок;
  - стягненні комісійної винагороди за перевірку балансу рахунку;
  - блокуванні картки у зв'язку із закінченням її терміну дії, що унеможливає користування транспортним додатком, що призводить до позбавлення пільговика права на безкоштовне користування міським транспортом, та оплатному розблокуванні заблокованої картки, —які, на думку заявників, мають місце у зв'язку з одноосібним обслуговуванням АТ «Ощадбанк» вказаних карток.

### 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ БАГАТОФУНКЦІОНАЛЬНИХ ЕЛЕКТРОННИХ КАРТОК «КАРТКА КИЯНИНА» І «МУНІЦИПАЛЬНА КАРТКА «КАРТКА КИЯНИНА»

- (3) З метою підвищення соціального захисту малозабезпечених верств населення міста Києва, впорядкування механізмів надання пільг, їх обліку та адресності, розвитку безготівкових форм розрахунків, Київською міською радою прийнято рішення

від 17.04.2013 № 104/9161 «Про запровадження в місті Києві багатофункціональної електронної пластикової картки «Картка киянина» (далі – Рішення № 104/9161).

Пунктом 6 Рішення № 104/9161 передбачено, що виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) (далі – ВО КМР (КМДА)):

– залучає банківські установи та інших учасників для запровадження «Картки киянина» згідно з чинним законодавством України (підпункт 6.1 Рішення № 104/9161);

– погоджує залучення банківських установ та інших учасників для запровадження «Картки киянина», що залучаються переможцем конкурсу з відбору потенційних виконавців робіт із впровадження інформаційно-телекомунікаційної системи «Картка киянина», відповідно до умов укладених договорів (підпункт 6.2 Рішення № 104/9161).

- (4) Відповідно до пункту 1 рішення Київської міської ради від 20.12.2018 № 549/6600 «Про запровадження в місті Києві багатофункціональної картки «Муніципальна картка «Картка киянина» (далі – Рішення № 549/6600) у місті Києві запроваджено багатофункціональну електронну картку «Муніципальна картка «Картка киянина» на базі багатофункціональної електронної пластикової картки «Картка киянина».
- (5) Згідно з пунктом 4 Рішення № 549/6600 комунальне підприємство «Головний інформаційно-обчислювальний центр» (далі – КП «ГІОЦ») визначено особою, уповноваженою залучати на договірних засадах учасників проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» за погодженням з Департаментом соціальної політики ВО КМР (КМДА), Департаментом інформаційно-комунікаційних технологій ВО КМР (КМДА), а також заступниками голови Київської міської державної адміністрації, які забезпечують здійснення повноважень ВО КМР (КМДА) у галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення, а також у сфері інформатизації, телекомунікаційних систем та технологій.
- (6) ВО КМР (КМДА) листом від 05.04.2019 № 002-414 (вх. № 5-05/4467 від 10.04.2019) повідомив, що КП «ГІОЦ» є комунальним підприємством, засновником і власником якого є територіальна громада міста Києва в особі Київської міської ради, а все майно підприємства є 100 % власністю територіальної громади міста Києва.
- (7) Пунктом 5 Рішення № 549/6600 передбачено, що КП «ГІОЦ» забезпечує:
  - залучення на договірних засадах учасників проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» згідно із цим рішенням (підпункт 5.1 Рішення № 549/6600);
  - приведення договірних відносин з учасниками проекту «Картка киянина» у відповідність із вимогами цього рішення (підпункт 5.3 Рішення № 549/6600).
- (8) Відповідно до абзацу третього пункту 1.3 Положення про багатофункціональну електронну картку «Муніципальна картка «Картка киянина», затвердженого Рішенням № 549/6600, банк-учасник проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» – юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків, залучена до проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» на підставі договору з КП «ГІОЦ» та здійснює випуск муніципальних карток «Картка киянина».
- (9) КП «ГІОЦ» листом від 03.04.2019 № 303-919 (вх. № 8-05/4306 від 08.04.2019) повідомило, що:
  - окремих внутрішніх документів, якими встановлено порядок залучення банків-учасників до проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» підприємство не приймало, оскільки КП «ГІОЦ» не є суб'єктом владних повноважень;
  - залучення банків-учасників до проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» відбувається згідно із загальними умовами укладання договорів, що встановлені

Господарським кодексом України, Цивільним кодексом України, з урахуванням Рішення № 549/6600;

– відповідно до частини четвертої статті 179 Господарського кодексу України типовий договір затверджується Кабінетом Міністрів України, чи у випадках, передбачених законом, іншим органом державної влади, коли сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови;

– для проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» органом державної влади не було затверджено форму типового договору;

– під час залучення банків-учасників до вказаного проекту КП «ГІОЦ» керується нормами статті 179 Господарського кодексу України, відповідно до якої при укладенні господарських договорів сторони можуть визначати зміст договору на основі вільного волевиявлення (коли сторони мають право погоджувати на свій розсуд будь-які умови договору, що не суперечать законодавству), але при цьому в обов'язковому порядку враховуються умови Положення про багатофункціональну електронну картку «Муніципальна картка «Картка киянина», затвердженого Рішенням № 549/6600;

– статтею 181 Господарського кодексу передбачено, що: проект договору може бути запропонований будь-якою з сторін. У разі якщо проект договору викладено як єдиний документ, він надається другій стороні у двох примірниках (частина друга);

сторона, яка одержала проект договору, у разі згоди з його умовами оформляє договір відповідно до вимог частини першої цієї статті і повертає один примірник договору другій стороні або надсилає відповідь на лист, факсограму тощо у двадцятиденний строк після одержання договору (частина третя);

за наявності заперечень щодо окремих умов договору сторона, яка одержала проект договору, складає протокол розбіжностей, про що робиться застереження у договорі, та у двадцятиденний строк надсилає другій стороні два примірники протоколу розбіжностей разом з підписаним договором (частина четверта);

– у разі отримання пропозиції банку щодо участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина» на умовах договору, КП «ГІОЦ» розглядатиме таку пропозицію у порядку, встановленому статтею 181 Господарського кодексу України, та надасть відповідь про результати розгляду пропозиції у двадцятиденний строк.

(10) Отже:

1. З метою підвищення соціального захисту малозабезпечених верств населення міста Києва, впорядкування механізмів надання пільг, їх обліку та адресності, розвитку безготівкових форм розрахунків, у квітні 2013 року Київською міською радою прийнято Рішення № 104/9161 про запровадження в місті Києві проекту «Картка киянина», за яким відповідним категоріям громадян відкриваються банківські рахунки та видаються банківські картки.

Рішенням № 104/9161 на ВО КМР (КМДА) покладався обов'язок із залучення банків та інших учасників до участі в реалізації проекту «Картка киянина».

2. Рішенням Київської міської ради від 20.12.2018 № 549/6600 запроваджено проект «Муніципальна картка «Картка киянина», який реалізується на базі проекту «Картка киянина».

Рішення № 549/6600 передбачає зміну порядку залучення учасників, у тому числі банків, до участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина». Так, обов'язок із залучення учасників, у тому числі банків, для участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина» покладено на КП «ГІОЦ».

Під час залучення учасників, у тому числі банків, до вказаного проекту КП «ГІОЦ» керується Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України та Рішенням № 549/6600.

3. Разом із цим, Рішенням № 549/6600 передбачено, що КП «ГІОЦ» погоджує залучення учасників, у тому числі банків, для участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина» із відповідними структурними підрозділами ВО КМР (КМДА), а також посадовими особами Київської міської державної адміністрації, які забезпечують здійснення повноважень ВО КМР (КМДА) в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення, а також у сфері інформатизації, телекомунікаційних систем та технологій.

### **3. УЧАСНИКИ ПРОЕКТІВ «КАРТКА КИЯНИНА» ТА «МУНІЦИПАЛЬНА КАРТКА «КАРТКА КИЯНИНА»**

(11) За наявною в Комітеті інформацією:

1) у 2015 – 2018 роках обслуговування проекту «Картка киянина» здійснювалося такими банківськими установами:

– 2015 рік – ПАТ «КБ «Хрещатик», АТ «Ощадбанк»;

– 2016 рік – ПАТ «КБ «Хрещатик» (з 05.04.2016 у банку запроваджено тимчасову адміністрацію, з 05.06.2016 – банк ліквідується, обслуговування «Картки киянина» припинено), АТ «Ощадбанк»;

– 2017 – 2019 роки – АТ «Ощадбанк»;

2) банком-учасником проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» є АТ «Ощадбанк», інші банки не виявили бажання приєднатися до проекту.

(12) З матеріалів перевірки вбачається таке:

1. Під час опрацювання проектів угод (договорів), надісланих суб'єктами господарювання, ВО КМР (КМДА) керується Регламентом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затвердженим розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 08.10.2013 № 1810 (далі – Регламент № 1810).

2. Розділом ІХ «Організація роботи з угодами (договорами), стороною в яких виступає виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація)» Регламенту № 1810 передбачено:

– підставами для розробки та опрацювання проектів угод (договорів) у ВО КМР (КМДА) є надходження до ВО КМР (КМДА) в установленому порядку пропозиції щодо укладення угоди (договору) (абзац третій пункту 2 Регламенту № 1810);

– проекти угод (договорів), стороною в яких виступає ВО КМР (КМДА), подаються на підпис Київському міському голові за умови попереднього погодження структурними підрозділами виконавчого органу, до функціональних обов'язків яких належить питання, що пропонується врегулювати шляхом укладення угоди (договору), заступниками голови згідно з розподілом обов'язків та юридичним управлінням (пункт 5 Регламенту № 1810);

– проекти угод (договорів), стороною в яких виступає ВО КМР (КМДА) та які підписуються уповноваженими Київським міським головою особами, подаються на підпис таким особам за умови попереднього погодження структурними підрозділами виконавчого органу, до функціональних обов'язків яких належить питання, що пропонується врегулювати шляхом укладення угоди (договору), керівником та керівником юридичної служби відповідального виконавця (пункт 6 Регламенту № 1810);

– подання на реєстрацію до апарату виконавчого органу підписаних Київським міським головою або уповноваженою ним особою угод (договорів) забезпечує

відповідальний виконавець не пізніше наступного дня після підписання угоди (договору) (пункт 8 Регламенту № 1810).

3. Відповідно до пункту 5.1 глави 5 розділу X Регламенту № 1810 документи можуть бути із зазначенням і без зазначення строку виконання; строки виконання можуть бути зазначені у самому документі або встановлюватися актами законодавства.

4. Пунктом 5.2 глави 5 розділу X Регламенту № 1810 передбачено, що документи без зазначення строку виконання повинні бути виконані не пізніше як за 30 календарних днів.

5. Орієнтовний термін залучення банківської установи до реалізації проекту «Картка киянина» може становити від 3-х до 6-ти місяців з урахуванням проведення необхідних погоджень структурними підрозділами Київської міської державної адміністрації та необхідністю інтеграції банківського програмного забезпечення з інформаційно-телекомунікаційною системою «Картки киянина».

6. Акціонерне товариство акціонерний банк «УКРГАЗБАНК» (далі – АБ «УКРГАЗБАНК») листом від 12.10.2016 № 170/12089/2016 зверталось до Київського міського голови з пропозицією співпраці у реалізації проекту «Картка киянина» та підписаним зі сторони АБ «УКРГАЗБАНК» договором про співробітництво в рамках проекту «Картка киянина».

ВО КМР (КМДА) листом від 03.08.2018 № 005-47 (вх. № 5-130/9624 від 14.08.2018) повідомив Комітет про те, що зазначений вище договір проходить правову експертизу юридичного управління апарату ВО КМР (КМДА) відповідно до Регламенту № 1810.

7. Інформація, отримана від АБ «УКРГАЗБАНК», свідчить про те, що:

– листом від 15.12.2016 № 009-3331 ВО КМР (КМДА) повідомив про те, що договір про співробітництво в рамках проекту «Картка киянина», надісланий банком (лист від 12.10.2016 № 170/12089/2016), пройшов необхідні погодження та поданий на експертизу юридичному управлінню апарату ВО КМР (КМДА);

– листом від 27.04.2018 № 1701/6363/2018, з метою розширення кола партнерів проекту «Картка киянина», збільшення швидкості емісії та збільшення кількості точок видачі карток, АБ «УКРГАЗБАНК» звертався до Київської міської державної адміністрації і КП «ГЮЦ» з повторною пропозицією розглянути можливість включення його до проекту «Картка киянина» та до робочої групи. Відповідь на вказаний лист АБ «УКРГАЗБАНК» отримано не було.

8. Листом від 03.07.2018 № Е.38.0.0/4-252633 акціонерне товариство комерційний банк «ПРИВАТБАНК» (далі – АТ КБ «ПРИВАТБАНК») направило до Київської міської державної адміністрації Меморандум про співробітництво в рамках розвитку проекту «Картка киянина» стосовно розробки спільного проекту «Картка киянина» із використанням технологічних потужностей банку.

[Конфіденційна інформація суб'єкта господарювання].

- (13) Отже, дії ВО КМР (КМДА), які полягали у ненаданні відповідей АБ «УКРГАЗБАНК» та АТ КБ «ПРИВАТБАНК» щодо результатів розгляду їх пропозицій про співпрацю в межах проекту «Картка киянина» у строки, встановлені Регламентом № 1810, могли мати наслідком участь у реалізації проекту «Картка киянина» виключно АТ «Ощадбанк».

За результатами приведення КП «ГЮЦ» договірних відносин з АТ «Ощадбанк» у відповідність із вимогами Рішення № 549/6600 вказаний банк набув статусу банку-учасника проекту «Муніципальна картка «Картка киянина».

### 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ КИЄВІ

- (14) Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»:
- виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (частина перша);
  - місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади (частина друга);
  - місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою (частина третя).
- Частиною першою статті 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцеві державні адміністрації є юридичними особами.
- (15) Частиною першою статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.
- (16) Відповідно до частини першої статті 10<sup>1</sup> Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.
- (17) Рішенням Київської міської ради від 28.07.2016 № 857/857 створено Департамент інформаційно-комунікаційних технологій ВО КМР (КМДА). Згідно з Положенням про Департамент інформаційно-комунікаційних технологій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затвердженим розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 13.10.2016 № 1019, департамент є структурним підрозділом ВО КМР (КМДА) та юридичною особою публічного права (ідентифікаційний код 40918711).
- (18) Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 12.02.2013 № 175 затверджено Положення про Департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), відповідно до якого департамент є структурним підрозділом ВО КМР (КМДА) та юридичною особою публічного права (ідентифікаційний код 37441694).
- (19) Враховуючи викладене, ВО КМР (КМДА), Департамент інформаційно-комунікаційних технологій ВО КМР (КМДА) та Департамент соціальної політики ВО КМР (КМДА), у розумінні абзацу сьомого статті Закону України «Про захист економічної конкуренції», є органами влади і відповідають за реалізацію проекту «Муніципальна картка «Картка киянина».

### 4. ВИСНОВКИ

- (20) Відповідно до Рішення № 104/9161 ВО КМР (КМДА) здійснювало заходи щодо залучення банків та інших учасників для запровадження «Картки киянина». Рішенням № 549/6600 запроваджено «Муніципальну картку «Картка киянина» та визначено КП «ГІОЦ» особою, уповноваженою залучати учасників, у тому числі банки, для участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина». Відповідно до вимог Рішення № 549/6600 КП «ГІОЦ» здійснює залучення учасників проекту «Муніципальна картка «Картка киянина» за погодженням із відповідними

структурними підрозділами ВО КМР (КМДА) та посадовими особами Київської міської державної адміністрації.

- (21) Із червня 2016 року, після початку ліквідації ПАТ «КБ «Хрещатик», АТ «Ощадбанк» залишився єдиним учасником проекту «Картка киянина». АБ «УКРГАЗБАНК» у 2016 та у 2018 роках та АТ КБ «ПРИВАТБАНК» у 2018 році зверталися до ВО КМР (КМДА) із пропозиціями про співпрацю у реалізації проекту «Картка киянина». Однак у встановлені строки ВО КМР (КМДА) вказаним банкам не було надано відповідей щодо результатів розгляду надісланих ними пропозицій.
- (22) У результаті вказаних дій ВО КМР (КМДА) статусу єдиного банку-учасника проекту «Картка киянина» набуло АТ «Ощадбанк». У зв'язку із приведенням КП «ГІОЦ» договірних відносин з учасниками проекту «Картка киянина» у відповідність із вимогами Рішення № 549/6600, АТ «Ощадбанк» стало одноосібним учасником з реалізації проекту «Муніципальна картка «Картка киянина».
- (23) Незалучення ВО КМР (КМДА) інших банків до участі у проекті «Картка киянина», які виявляли бажання стати його учасниками, могло призвести до обмеження конкуренції та мати наслідком набуття АТ «Ощадбанк» статусу одноосібного учасника проекту «Муніципальна картка «Картка киянина».

Враховуючи викладене, з метою здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції під час реалізації проекту «Муніципальна картка «Картка киянина», на підставі пункту 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає такі обов'язкові для розгляду

#### **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

1. Комунальному підприємству «Головний інформаційно-обчислювальний центр» під час розгляду ініціативних пропозицій (договорів, угод тощо) суб'єктів господарювання, у тому числі банків, щодо участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина» не допускати порушення установлених строків розгляду таких пропозицій, передбачених законодавством.

2. Виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації), Департаменту соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Департаменту інформаційно-комунікаційних технологій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) під час погодження пропозицій, поданих комунальним підприємством «Головний інформаційно-обчислювальний центр» у встановленому порядку про залучення учасників, у тому числі банків, для участі у проекті «Муніципальна картка «Картка киянина», не допускати порушення строків, визначених для погодження таких пропозицій.

Рекомендації є обов'язковими для розгляду органами та особами, яким вони надані.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 30-денний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ