



# АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

04 листопада 2021 р.

Київ

№ 23-рк

ДЕРЖАВНЕ ПІДПРИЄМСТВО  
«ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ»

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

### 1. ПРЕДМЕТ РЕКОМЕНДАЦІЙ

- (1) Антимонопольним комітетом України (далі – Комітет) за зверненнями суб'єктів господарювання, які є операторами авторизованих електронних майданчиків (далі – Оператори), підключеними до Електронної торгової системи Prozorro.Продажі (далі – ЕТС), та на підставі Звіту про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», що мають фінансові наслідки для державного бюджету, затвердженого рішенням Рахункової палати від 27.12.2019 № 39-2 та надісланого останньою Комітетом з метою здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, згідно з дорученням Голови Комітету від 22.04.2020 № 13-01/367 здійснені заходи контролю за дотриманням ДЕРЖАВНИМ ПІДПРИЄМСТВОМ «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» (далі – ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ») законодавства про захист економічної конкуренції під час надання Операторам доступу до ЕТС.
- (2) За інформацією, отриманою Комітетом у процесі здійснення заходів контролю від Операторів і ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», останнє неодноразово підвищувало розмір плати на розвиток ЕТС та обумовлювало надання доступу Операторам до ЕТС прийняттям ними додаткових, а саме маркетингових, зобов'язань, які за своєю природою не стосуються безпосередньо предмета Договору про використання Електронної торгової системи Prozorro.Продажі ЦБД2 (далі – Договір ЦБД2), що може мати негативний вплив на конкуренцію з огляду на те, що ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» постановами Кабінету Міністрів України визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи – адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони за визначеними напрямками, а отже, має ознаки такого, що займає монопольне (домінуюче) становище на відповідних ринках.

### 2. ПРЕДМЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ»

- (3) З метою здійснення консультативної та підприємницької діяльності, спрямованої на забезпечення функціонування, обслуговування та розвиток електронної торгової системи, отримання прибутку від здійснення підприємницької діяльності наказом

Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.03.2018 № 374 було утворено ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ».

- (4) ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» забезпечує функціонування ЕТС, яка слугує центральною базою даних для електронних торгів із продажу / оренди тощо державного, комунального та іншого майна.
- (5) Відповідно до Статуту, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.03.2018 № 374, ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» має право, зокрема: надавати послуги у сфері електронного документообігу та електронного цифрового підпису, а також надавати послуги доступу до центральної бази даних та інші послуги, пов'язані з роботою електронної торгової системи.
- (6) ЕТС функціонує, використовуючи дві бази даних – ЦБД 1 і ЦБД2.
- (7) Право власності на ЦБД 1, яка використовується для продажу майна (активів) банків, у яких запроваджено процедуру тимчасової адміністрації або ліквідації, належить Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.
- (8) ЦБД 2 належить ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» і застосовується для проведення електронних аукціонів із реалізації всіх інших типів активів.
- (9) ЕТС є дворівневою:
  1. Державна ЦБД, адміністратором якої є ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», - комплексне програмне рішення, що забезпечує проведення аукціонів, збереження інформації про них та надання доступу до ЕТС.
  2. Електронні майданчики, які взаємодіють із користувачами, забезпечують їх доступ до ЕТС та надають супутні послуги.

### **3. АНАЛІЗ КОНКУРЕНЦІЇ НА РИНКУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ТОРГОВИХ СИСТЕМ, З ВИКОРИСТАННЯМ ЯКИХ ПРОВОДЯТЬСЯ ЕЛЕКТРОННІ АУКЦІОНИ З ПЕРЕДАЧІ ПРАВ НА ОКРЕМІ ВИДИ МАЙНА**

- (10) Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» (далі – Закон) об'єкти малої приватизації продаються виключно на електронних аукціонах.
- (11) Згідно з пунктом 12 частини першої статті 1 Закону електронна торгова система - дворівнева інформаційно-телекомунікаційна система, що складається з центральної бази даних та електронних майданчиків, які взаємодіють через інтерфейс програмування додатків, який надається у вигляді коду з відкритим доступом та визначає функціональність електронної торгової системи. Електронна торгова система забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, необхідними для проведення аукціону в електронній формі.
- (12) Відповідно до пункту 28 частини першої статті 1 Закону центральна база даних - сукупність технічних та програмних засобів у складі баз даних та модуля електронного аукціону, що забезпечують можливість проведення аукціону в електронній формі та гарантують рівний доступ до інформації учасникам аукціону в електронній формі.

- (13) Згідно з пунктом 11 частини першої статті 1 Закону електронний майданчик - апаратно-програмний комплекс, який функціонує в Інтернеті, підключений до центральної бази даних та забезпечує організатору аукціону, потенційним покупцям, учасникам можливість користуватися сервісами електронної торгової системи з автоматичним обміном інформацією щодо процесу проведення аукціонів в електронній формі.
- (14) Відповідно до пункту 1 частини першої статті 1 Закону адміністратор електронної торгової системи - юридична особа, визначена Кабінетом Міністрів України відповідальною за забезпечення функціонування електронної торгової системи.
- (15) Згідно з пунктом 19 частини першої статті 1 Закону організатор аукціону - Фонд державного майна України, його регіональні відділення, представництва у районах і містах, органи приватизації в Автономній Республіці Крим, органи приватизації територіальних громад або залучені ними юридичні особи, які діють відповідно до договору, укладеного з державними органами приватизації.
- (16) Відповідно до пункту 18 частини першої статті 1 Закону оператор електронного майданчика - юридична особа, що має право використовувати електронний майданчик та діє відповідно до договору, укладеного з Адміністратором електронної торгової системи, істотні умови якого визначаються Кабінетом Міністрів України.
- (17) Відповідно до пункту 1 частини першої статті 1 та частини першої статті 15 Закону пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відбору операторів електронних майданчиків для організації проведення електронних аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації, авторизації електронних майданчиків та визначення адміністратора електронної торгової системи» від 10 травня 2018 р. № 433 (далі – Постанова № 433) ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи – адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони з продажу об'єктів малої приватизації.
- (18) Крім того, ліцензійним договором від 01.02.2019 № 1 ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено адміністратором, що здійснює функції адміністрування центральної бази даних електронної торгової системи та єдиного кабінету з метою забезпечення безперервності процесу організації продажу майна (активів) банків, у яких запроваджено процедуру тимчасової адміністрації або ліквідації.
- (19) Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України «Питання функціонування електронної торгової системи з продажу майна боржників у справах про банкрутство (неплатоспроможність)» від 02 жовтня 2019 р. № 865 ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи з продажу майна боржників у справах про банкрутство (неплатоспроможність) – адміністратором зазначеної електронної торгової системи.
- (20) Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 884 «Деякі питання відчуження об'єктів державної власності» ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони з відчуження об'єктів державної власності.
- (21) Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реалізації товарів на митних аукціонах, редукаціях та визнання такими, що втратили

чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 04 грудня 2019 р. № 1050 ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи з реалізації товарів на митних аукціонах та редукаціях – адміністратором електронної торгової системи.

- (22) Підпунктом 1 пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 р. № 1178 «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення електронних аукціонів з продажу необробленої деревини» на час реалізації експериментального проекту ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи – адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони з продажу необробленої деревини.
- (23) Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 р. № 1175 «Про запровадження конкурентних умов стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи - адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони з розподілу квоти підтримки для стимулювання виробників електричної енергії з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газу, а з використанням гідроенергії - лише мікро-, міні- та малі гідроелектростанції).
- (24) Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 03 червня 2020 р. № 483 «Деякі питання оренди державного та комунального майна» ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи — адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони з передачі в оренду державного та комунального майна.
- (25) Тобто, ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» постановами Кабінету Міністрів України визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи — адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться такі електронні аукціони:
- продаж об'єктів малої приватизації;
  - продаж майна боржників у справах про банкрутство (неплатоспроможність);
  - відчуження об'єктів державної власності;
  - реалізація товарів на митних аукціонах та редукаціях;
  - продаж необробленої деревини;
  - розподіл квоти підтримки для стимулювання виробників електричної енергії з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газу, а з використанням гідроенергії - лише мікро-, міні- та малі гідроелектростанції);
  - передача в оренду державного та комунального майна.
- (26) З огляду на те, що ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» постановами Кабінету Міністрів України визначено відповідальним за забезпечення функціонування електронної торгової системи – адміністратором електронної торгової системи, з використанням якої проводяться електронні аукціони за визначеними напрямками, ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» не має жодного конкурента на вказаних ринках (крім продажу необробленої деревини) і має ознаки такого, що займає монопольне (домінуюче) становище на відповідних ринках.

- (27) Крім того, Регламентом роботи електронної торгової системи ProZorro.Продажі ЦБД2 щодо проведення електронних аукціонів із продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права, затвердженим наказом ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» від 09.07.2018 № 8 (далі – Регламент ЕТС), останнє, керуючись Постановою № 433, визначено відповідальним за забезпечення функціонування ЕТС — адміністратором ЕТС, з використанням якої проводяться електронні аукціони з продажу/надання в оренду майна (активів) / передачі права.
- (28) Так, ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» у відповіді на вимогу Комітету від 22.10.2020 № 130-29.3/01-14334 (далі – Вимога 1), наданій листом від 25.11.2020 № 880-07/2020 (вх. Комітету № 8-01/15413 від 25.11.2020 [далі – Відповідь 1]), зазначило, що забезпечує продаж / надання в оренду майна (активів) / передача права також за іншими напрямками, крім тих, за якими ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування ЕТС — адміністратором ЕТС постановами Кабінету Міністрів України, серед яких:
- продаж послуг із використання вагонів власності АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «УКРАЇНСЬКА ЗАЛІЗНИЦЯ» під час здійснення перевезень вантажів (на підставі договору від 29.12.2018 № 139/2018-ЦЮ);
  - відчуження майна шляхом продажу, оренда майна АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «УКРАЇНСЬКА ЗАЛІЗНИЦЯ» (на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 р. № 1054 «Про затвердження Порядку розпорядження майном акціонерного товариства “Українська залізниця”» та Регламенту ЕТС);
  - права на експлуатацію паркувальних майданчиків міста Києва (на підставі рішення Київської міської ради «Про вдосконалення системи організації паркувального простору в місті Києві» від 25.03.2019 № 184/6840 та Регламенту ЕТС);
  - відчуження основних фондів АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «УКРГАЗВИДОБУВАННЯ», АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «УКРТРАНСНАФТА» та ПУБЛІЧНОГО АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА «НАЦІОНАЛЬНА АКЦІОНЕРНА КОМПАНІЯ «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ» (на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України);
  - добровільний продаж / оренда майн (на підставі Регламенту ЕТС).
- (29) Додатково ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» у Відповіді 1 зазначило: «...в ЕТС ProZorro.Продажі ЦБД2 у рамках Договору ЦБД2 як процедури “добровільного продажу майна” продається дуже велика кількість майна (активів) або прав різних видів організаторів (у тому числі приватної форми власності), які неможливо класифікувати, як певну процедуру продажу або чітко визначити саме правові підстави продажу такого майна (активів)... Наприклад, це може бути реалізація непрацюючих кредитів комерційним банком або реалізації списаного металобрухту органом місцевого самоврядування або продаж права проведення ярмарки тощо».
- (30) При цьому на питання Комітету стосовно «суб’єктів господарювання, яких ДП «Прозорро.Продажі» вважає своїми конкурентами в адмініструванні електронних торгових систем, з використанням яких проводяться електронні аукціони з продажу/оренди майна (активів)» ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» у відповіді на вимогу Комітету від 22.02.2021 № 130-29.3/01-2752 (далі – Вимога 2), наданій листом від 02.04.2021 № 173-07/2021 (вх. Комітету № 8-01/4532 від 05.04.2021 [далі – Відповідь 2]), вказало: «Існує обширний перелік платформ, які фактично виконують схожу до ЕТС функцію та одночасно дозволяють проводити продажі з використанням електронних аукціонів. Відповідно, технічні адміністратори таких платформ виконують функцію, схожу до функції ДП “Прозорро.Продажі” як технічного адміністратора ЕТС.

Серед таких платформ, що знаходяться у державній власності, можна навести приклади системи електронних торгів ДП “СЕТАМ” (майданчик OpenMarket <https://setam.net.ua>; статистика торгів доступна за посиланням <https://stats.setam.net.ua>) та електронної торгової системи ДП “ЛІАЦ” (портал аукціонних торгів <https://auc.ukrforest.com>; статистика торгів доступна на вебсайті <https://www.ukrforest.com>). При цьому варто зауважити, що при загальній схожості за умови порівняння, кожна з торгових систем ДП “Прозорро.Продажі”, ДП “СЕТАМ” і ДП “ЛІАЦ” має властиві тільки їй особливості внутрішньої організації, функціонування та, відповідно, адміністрування. Так, наприклад, ЕТС Prozorro.Продажі відрізняється реальною дворівневістю системи, тобто складається з: 1) державної центральної бази даних на балансі ДП “Прозорро.Продажі”, що забезпечує функціонування ЕТС, проведення аукціонів, збереження інформації та роботу модуля аналітики (перший рівень), а також 2) приватних електронних майданчиків, які надають можливість користувачам ЕТС взаємодіяти з системою (другий рівень)... Варто відмітити, що з вищевказаних платформ електронних торгових систем тільки “Прозорро.Продажі” забезпечує повну прозорість аукціонів та відсутність зосередження всіх функцій в одній особі...».

- (31) Отже, враховуючи те, що з використанням ЕТС проводяться електронні аукціони з продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права за багатьма напрямками, а також беручи до уваги виняткові особливості ЕТС, які принципово відрізняють її за окремими критеріями від електронних торгових систем незначної кількості інших суб'єктів господарювання, з використанням яких проводяться електронні аукціони з продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права за окремо визначеними напрямками, наявні обґрунтовані підстави вважати, що ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» не зазнає значної конкуренції на ринку забезпечення функціонування електронних торгових систем, з використанням яких проводяться електронні аукціони з продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права.

#### **4. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

##### ***4.1. Проблематика економічної обґрунтованості розміру плати на розвиток ЕТС***

- (32) На початку 2020 року до Комітету надходили звернення учасників ринку електронних торгів стосовно порушення законодавства про захист економічної конкуренції ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» під час надання Операторам доступу до ЕТС шляхом необґрунтованого підвищення розміру плати за використання останніми ЕТС.
- (33) З метою з'ясування економічної обґрунтованості підвищення розміру плати на розвиток ЕТС Комітет направив ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» вимогу про надання інформації від 05.06.2020 № 130-29.3/02-8197, Вимога 1, Вимога 2, за результатами опрацювання відповідей на які встановлено таке.
- (34) З метою надання доступу Операторам до ЕТС ЦБД2, з використанням якої проводяться електронні аукціони з реалізації більшості типів активів, між ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» та кожним Оператором укладається Договір ЦБД2, який по суті є договором приєднання.
- (35) У межах Договору ЦБД2 Оператори вносять ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» плату на розвиток ЕТС, розмір якої визначений Договором ЦБД2.

- (36) Так, згідно з пунктом 6.1 Договору ЦБД2 ціна Договору складається з плати на розвиток ЕТС, що вираховується з гарантійного внеску переможця електронного аукціону.
- (37) Відповідно до підпункту 6.1.1 Договору ЦБД2 плата на розвиток ЕТС для електронних аукціонів, що відбудуться в період до 19.04.2019 (включно), становить 20 % винагороди Оператора.
- (38) Згідно з підпунктом 6.1.2 Договору ЦБД2 плата на розвиток ЕТС для електронних аукціонів становить 30% від максимальної винагороди Оператора, але не менше:
- 1200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з урахуванням податку на додану вартість, у місяць (вказаний розмір діє до 30 червня 2020 року));
  - 30 000 (тридцять тисяч) грн з урахуванням податку на додану вартість, у місяць (вказаний розмір набирає чинності з 1 (першого) липня 2020 року);
  - 50 000 (п'ятдесят тисяч) грн в місяць (в кінцевому розрахунку 150 тисяч гривень в квартал), з урахуванням податку на додану вартість (вказаний розмір набирає чинності з 1 (першого) жовтня 2020 року).
- (39) При цьому пунктом 9.3 Договору ЦБД2 передбачено, що Адміністратор має право у будь-який час припинити та/або розірвати цей Договір шляхом направлення Оператору письмового повідомлення протягом п'яти днів з дня прийняття відповідного рішення, зокрема, у випадку відмови Оператора від підписання Договору з урахуванням внесених Адміністратором змін та/або доповнень до цього Договору.
- (40) На питання Комітету стосовно «підстав/об'єктивних чинників для зміни/підвищення розмірів плати за використання операторами електронних майданчиків ЕТС Prozorro.Продажі» ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» у відповіді на вимогу Комітету від 05.06.2020 № 130-29.3/02-8197, наданій листом від 25.06.2020 № 613-07/2020 (вх. Комітету № 8-02/8205 від 26.06.2020 [далі – Відповідь]), повідомило: «Як вбачається з фінансового плану ДП “Прозорро.Продажі” на 2019 рік, затвердженого Міністерством економічного розвитку і торгівлі України 28 грудня 2018 року, чистий дохід Підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт та послуг) за перший квартал 2019 року повинен складати 9 715 тис. грн. В той же час, відповідно до звіту про виконання фінансового плану за I квартал, фактичний показник виконання фінансового плану Підприємства склав 4 073, 8 тис. грн, відповідно, процент виконання фінплану склав лише 41% від запланованого.  
В той же час, затвердженим фінансовим планом було заплановано отримання наступного доходу підприємством у 2019 році: за II квартал - 6 741, 3 тис. грн., за III квартал - 12 951, 5 тис. грн., IV квартал - 13 787, 4 тис. грн., річний дохід - 43 195, 2 тис. грн...  
Зважаючи на те, що плата на розвиток... є єдиним джерелом доходу Державного підприємства “Прозорро.Продажі”, а також на недостатність отриманих коштів для забезпечення функціонування та розвитку ЕТС, Підприємство було змушене ініціювати підвищення розміру плати на розвиток ЕТС...».
- (41) Тобто, підвищення розміру плати на розвиток ЕТС ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» обґрунтовує переважно збитковим характером діяльності.
- (42) Водночас у Відповіді ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» зазначає, що питання підвищення розміру плати на розвиток ЕТС виносилося на голосування Операторів, за результатами якого «за кількісним показником 42 % операторів бажають залишити розмір мін. платежу незмінним, 6 % підтримують підняття до 50 тис грн/міс, та 23 %

підтримують підвищення мін. платежу до рівня 100 тис грн/мін. (разом з цим 29 % від загальної кількості операторів, вважають що вносити мінімальний платіж для розвитку системи і зовсім не потрібно). Втім, орієнтуватись виключно на результати опитування майданчиків за кількістю некоректно - адже оператори які найбільше інвестували в розвиток всього ринку (популяризація ринків, робота з клієнтами, постійне доопрацювання ІТ продукту) та ті що інвестували менше мають не однаковий вплив на його розвиток».

- (43) З метою з'ясування позиції Операторів стосовно підвищення розміру плати на розвиток ЕТС Комітетом були направлені вимоги про надання інформації до 9 Операторів, обраних у випадковому порядку, за результатами аналізу відповідей яких з'ясовано, що деякі з них погоджуються з розміром плати на розвиток ЕТС, деякі – частково погоджуються, деякі – не погоджуються.
- (44) Так, наприклад, один з Операторів у відповіді на вимогу Комітету про надання інформації зазначив що «...не погоджується з розміром плати на розвиток ЕТС в розмірі 20%-30%., в залежності від типу аукціону...  
Аргументація: По суті плата на розвиток ЕТС є для нас фактично прямим податком на прибуток в розмірі 30%(!), який сплачується у відсотковому визначенні від розміру комісійної винагороди не залежно від фінансового результату компанії. Наразі ДП «Прозорро.Продажі» є «головним акціонером» нашої компанії з часткою більше ніж 70 %. Так за 2020 рік Товариством сплачено на користь ДП «Прозорро.Продажі» **7,76 млн.** грн., в той же час Податку на додану вартість **2,69 млн.**, грн., а дивіденди які отримали учасники – **430 тис.** грн. Напевно ситуація мала виглядати навпаки».
- (45) Інший Оператор у відповіді на вимогу Комітету про надання інформації зазначив, що «...не погоджується з розміром плати на розвиток ЕТС, яка діє станом на 11.11.2020 з огляду на введені карантинні обмеження, спричинені епідемією Covid-2019, які суттєво обмежують кількість потенційних покупців та ускладнюють процедуру підписання переможцями аукціонів договорів купівлі-продажу/оренди а результатами аукціонів».
- (46) З огляду на підвищення ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» розміру плати на розвиток ЕТС Комітетом було направлено Вимогу 1 з метою отримання інформації стосовно «зміни кількості Операторів із зазначенням їх обов'язкових реквізитів, з якими укладено Договір ЦБД2, після кожного підвищення плати на розвиток ЕТС». У Відповіді 1 ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» зазначає: «Щодо зміни кількості операторів електронних майданчиків в 2020 році Підприємство зазначає що з 14 операторами було розірвано Договір ЦБД2, серед них:
- 6 операторами було розірвано договір за порушення умов договору, зокрема, наявності заборгованості перед ДП “Прозорро.Продажі”
  - 2 операторами за порушення умов договору, зокрема Правил професійної поведінки на ринку
  - 6 операторами було розірвано договір за ініціативою оператора».
- (47) Отже, простежується причинно-наслідковий зв'язок між підвищенням розміру плати на розвиток ЕТС та розірванням Договору ЦБД2 у зв'язку з фінансовою неспроможністю Операторів.
- (48) У Відповіді 1 ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» надало інформацію щодо постійних витрат на підтримку та впровадження нових напрямів діяльності ЕТС. Уточнені дані щодо середньомісячних витрат за 2020 рік зазначено нижче:



<b>Підтримка ЦБД-2/ЦБД-3: (грн)</b>	
Адміністрування ЕТС ЦБД2/ЦБД2.1	201,000.00
Витрати на хостинг Amazon Web Services	60,000.00
Витрати на хостинг в Україні («Датацентр»)	285,000.00
Технічна підтримка ЕТС ЦБД2	333,333.33
Публічний портал ЕТС	79,166.67
Модуль аналітики ЕТС	75,000.00
<b>Разом</b>	<b>1,233,500.00</b>
<b>Прямі витрати на оплату праці (разом):</b>	<b>507,040.00</b>
<b>Всього</b>	<b>1,740,540.00</b>
К-ть операторів	40
Витрати на 1-го оператора, ГРН без ПДВ	43,513.50
Витрати на 1-го оператора, ГРН з ПДВ	52,216.20

- (49) У Вимозі 2 Комітетом зазначено, що ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» необхідно надати розрахунки витрат ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» на підтримку та впровадження нових напрямів діяльності ЕТС, наведених у таблиці, зазначеній вище, разом із матеріалами на підтвердження.
- (50) Проте ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» у Відповіді 2 надало лише опис кожної з витрат та зазначило суб'єктів господарювання, яких воно залучало на підставі господарських договорів для надання відповідних послуг, не надавши при цьому запитувані розрахунки та матеріали на підтвердження.
- (51) Листом від 27.04.2021 № 241-07/2021 (вх. Комітету № 8-01/5811 від 28.04.2021) ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» надало запитувані розрахунки, проте не надало матеріалів на підтвердження.
- (52) При цьому наданої ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» інформації недостатньо для оцінки економічної обґрунтованості витрат останнього на підтримку та впровадження нових напрямів діяльності ЕТС.
- (53) Враховуючи викладене та беручи до уваги те, що ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» має ознаки такого, що займає монопольне (домінуюче) становище на відповідних ринках, дії останнього у вигляді підвищення розміру плати на розвиток ЕТС можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

#### 4.2. Проблематика встановлення ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» додаткових умов надання / припинення доступу до ЕТС

- (54) У процесі здійснення Комітетом заходів контролю за дотриманням ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» законодавства про захист економічної конкуренції встановлено, що положеннями Договору ЦБД2 та змінами до нього на Операторів були покладено додаткові умови надання доступу / припинення доступу до ЕТС.
- (55) Пунктом 13 додаткової угоди від 20.05.2020 № 6 до Договору ЦБД2 останній було доповнено додатком 3 «Маркетингові зобов'язання операторів електронних майданчиків» такого змісту:
- «1. Якісно та в повному обсязі надавати консультації потенційним учасникам, відповідати на запити користувачів щодо деталей участі в електронних аукціонах.
  2. Спільно з Адміністратором долучатися до проведення рекламних кампаній для сприяння популяризації системи Прозорро.Продажі на ринках, на яких працює оператора електронного майданчика.
  3. Надавати адміністратору актуальну інформацію стосовно здійснення маркетингової діяльності для сприяння популяризації системи Прозорро.Продажі на ринках, на яких працює оператор електронного майданчика.
  4. У порядку, визначеному п. 6.7 Договору формувати маркетинговий бюджет (бюджет для надання маркетингових та рекламних послуг (робіт)) для просування системи електронних аукціонів Прозорро.Продажі».
- (56) Пунктом 11 зазначеної додаткової угоди при цьому було доповнено перелік випадків, у яких ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» має право в будь-який час припинити та/або розірвати Договір ЦБД2: «Не виконання Оператором будь-якої з умов або вимог цього Договору, в тому числі правил та принципів, визначених Додатком №2 або зобов'язань, визначених Додатком №3 до цього Договору».
- (57) Пунктом 5 додаткової угоди від 17.09.2020 до Договору ЦБД2 було доповнено додаток 3 «Маркетингові зобов'язання операторів електронних майданчиків» до Договору ЦБД2 такими пунктами:
- «5. Мати в наявності працівника, який відповідальний за забезпечення належного процесу залучення нових клієнтів за допомогою веб-сайту, соціальних мереж та/або передавати на договірній основі іншим особам (фізичним чи юридичним) виконання функції залучення нових клієнтів за допомогою веб-сайту, соціальних мереж.
  6. Надавати наступну інформацію у наступні строки:
    - 6.1. щомісяця - статистику з якості клієнтів (відповідно до форми <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1r2gFpVXabOyFERKz91HCm1bcggaKh0egWoZG-cmRILg/edit#gid=396941736>), що переходять до майданчиків з веб-сайту <https://prozorro.sale/> для більш якісного планування маркетингових активностей у майбутньому;
    - 6.2. щоквартально - звітність стосовно маркетингової активності (відповідно до форми <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1r2gFpVXabOyFERKz91HCm1bcggaKh0egWoZG-cmRILg/edit#gid=396941736>) за минулий квартал (до 10-го числа наступного місяця, що йде після звітного кварталу).
  7. Забезпечити на веб-сайті оператора електронного майданчику якомога швидший спосіб потенційному покупцю через пошукові фільтри знайти необхідний лот, зареєструватись та прийняти участь у торгах.
  8. Надавати відповідь на запити, отримані через месенджери у соціальних мережах та через веб-сайт електронного майданчика не більш ніж протягом трьох годин з моменту отримання запиту в робочий час.

9. Відповідати на телефонні дзвінки на контактний номер телефону, зазначений на веб-сайті Оператора не пізніше трьох гудків в робочий час (у випадку коли телефонна лінія вільна). У випадку, коли телефонна лінія зайнята або дзвінок отримано у неробочий час, перетелефонувати абоненту не пізніше трьох робочих годин.

10. Здійснювати публікацію на веб-сайті електронного майданчика та на сторінках в соціальних мережах “Системних новин” (новин, позначених Адміністратором як системні), які направлені на розвиток галузі електронних аукціонів в цілому.

11. Під час проведення зустрічі та здійснення будь-якої іншої комунікації з потенційним учасником електронних аукціонів обов'язково представлятися саме співробітником безпосередньо оператора електронного майданчика, який акредитований в системі “Prozorro.Продажі (в жодному разі не співробітником Державного підприємства Прозорро.Продажі або іншого майданчика, організації)».

(58) У листі ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «НАЦІОНАЛЬНА ЕЛЕКТРОННА БІРЖА» до ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», який був долучений останнім до матеріалів Відповіді 2, ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «НАЦІОНАЛЬНА ЕЛЕКТРОННА БІРЖА» зазначає: «При цьому розрахунок собівартості обслуговування одного учасника виглядає наступним чином:

Вартість утримання одного співробітника з урахуванням його заробітної плати, вартості оренди та обслуговування робочого місця, (алокації витрат) складає 25 тис. грн. Тобто одна година його робочого часу складає 150 грн.

Вартість маркетингу на 1 заявку 125 грн.

Відповідно для обслуговування 220 учасників за напрямком оренди з низькою винагородою нам необхідно 440 годин робочого часу, а собівартість витрат складе 110 000 грн., що в перерахунку на 1 заявку складає 500 грн».

(59) Тобто, ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» на Операторів покладено низку маркетингових зобов'язань, які за своєю правовою природою не стосуються безпосередньо предмета Договору ЦБД2, тобто не є необхідною та безумовною умовою надання Операторам доступу до ЕТС, однак є додатковими обтяженнями (фінансовими, організаційними тощо), невиконання яких є підставою для розірвання ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» Договору ЦБД2 в односторонньому порядку.

(60) Крім того, варто зазначити, що обов'язки Операторів та відповідальність за їх невиконання, а також правовий статус інших учасників ринку, умови припинення доступу до ЕТС не закріплені на законодавчому рівні (постанови Кабінету Міністрів України), якими ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» визначено відповідальним за забезпечення функціонування ЕТС – адміністратором ЕТС, а регулюється Регламентом ЕТС та Договором ЦБД2, що може стати ризиком для усунення Операторів із відповідних ринків на необґрунтованих підставах. Також пунктом 9.3 Договору ЦБД2 передбачена низка випадків, у яких ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» має право у будь-який час припинити та/або розірвати Договір ЦБД2 в односторонньому порядку, що може створювати конкурентні ризики для Операторів.

(61) Отже, враховуючи те, що ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» має ознаки такого, що займає монопольне (домінуюче) становище на відповідних ринках, дії ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» у вигляді обумовлення надання доступу Операторам до ЕТС прийняттям останніми додаткових, а саме маркетингових, зобов'язань, які за своєю природою не стосуються безпосередньо предмета Договору ЦБД2, можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

## 5. ВИСНОВКИ

- (62) Відповідно до частини першої статті 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» суб'єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо:  
на цьому ринку у нього немає жодного конкурента;  
не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.
- (63) Згідно з частиною першою статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції» зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.
- (64) Відповідно до пункту 2 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції є зловживання монопольним (домінуючим) становищем.
- (65) Згідно з пунктом 1 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції» зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, зокрема, визнається встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку.
- (66) Отже, дії ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», які полягають у підвищенні розміру плати за розвиток ЕТС без належного економічного обґрунтування, можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 1 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку забезпечення функціонування електронних торгових систем, з використанням яких проводяться електронні аукціони за визначеними постановами Кабінету Міністрів України напрямами, шляхом встановлення таких цін придбання (реалізації) товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку.
- (67) Відповідно до пункту 3 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції» зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, зокрема, визнається обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою або згідно з торговими та іншими чесними звичаями у підприємницькій діяльності не стосуються предмета договору.
- (68) Отже, дії ДП «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», які полягають в обумовленні надання доступу Операторам до ЕТС прийняттям останніми додаткових, а саме маркетингових, зобов'язань, які за своєю природою не стосуються безпосередньо предмета Договору ЦБД2, можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

(69) Пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» передбачено, що у сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має повноваження, зокрема, надавати обов'язкові для розгляду рекомендації та вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, суб'єктів господарювання, об'єднань пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Враховуючи викладене, з метою запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, керуючись пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає ДЕРЖАВНОМУ ПІДПРИЄМСТВУ «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» (ідентифікаційний код юридичної особи 42068925; адреса: 01601, м. Київ, вул. Бульварно-Кудрявська, 22) такі

#### **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

1. Забезпечити формування плати на розвиток Електронної торгової системи Prozorro.Продажі на підставі економічно обґрунтованих розрахунків.

2. Під час укладення угод доступу операторів авторизованих електронних майданчиків до Електронної торгової системи Prozorro.Продажі утриматися від додаткових умов (зобов'язань), які за своєю природою не стосуються безпосередньо надання ДЕРЖАВНИМ ПІДПРИЄМСТВОМ «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ» доступу операторам авторизованих електронних майданчиків до Електронної торгової системи Prozorro.Продажі.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України в двомісячний строк із дня їх отримання.

Голова Комітету

О. ПІЩАНСЬКА