



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ ЗАХІДНЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

03 червня 2021 р.

м. Львів

№ 63/54-рк/к

Острозька міська рада

35800, Рівненська обл., м. Острог,
вул. Героїв Майдану,4

Щодо припинення
дій, які містять ознаки порушення
законодавства про захист економічної
конкуренції

Західним міжобласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (надалі-Відділення) в ході моніторингу рішень органів місцевого самоврядування на відповідність законодавству про захист економічної конкуренції встановлено наступне.

- (1) Відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції одним із завдань Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, в частині контролю за прийняттям органами місцевого самоврядування рішень, які впливають на конкуренцію.
- (2) Згідно з статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (надалі – Закон) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які передбачають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.
- (3) Статтею 10 Закону встановлено, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією, цим та іншими підзаконними актами.
- (4) Відповідно до Закону, Острозька міська рада в межах своєї компетенції самостійно вирішує питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на території м. Острог забезпечує дотримання законності та правопорядку.
- (5) Острозька міська рада (надалі – Міська рада) (35800, Рівненська обл., м. Острог, вул. Героїв Майдану,4) включена до Єдиного державного реєстру юридичних осіб,

фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, є юридичною особою з організаційно-правовою формою – орган місцевого самоврядування, ідентифікаційний код 05391005.

- (6) Основним видом діяльності є «Державне управління загального характеру» (КВЕД 84.11).
- (7) У розумінні статті 1, статті 5 Закону Міська рада є органом місцевого самоврядування.
- (8) На території м. Острог повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються Острозькою міською радою.
- (9) Згідно статті 73 Закону акти ради, міського голови, виконавчого комітету, прийняті в межах своєї компетенції, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.
- (10) Частиною третьою статті 24 Закону передбачено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.
- (11) Статтею 30 Закону визначено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.
- (12) Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема, такі повноваження:
 - власні (самоврядні) – встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 9 пункту «а» статті 30 Закону);
 - делеговані - встановлення за погодженням з власниками зручного режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності.
- (13) Пунктом 13 «Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 № 833 (надалі – Порядок провадження торговельної діяльності), визначено, що:
 - режим роботи торговельного об'єкта та закладу ресторанного господарства, що належать до комунальної власності, встановлюється органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства;

- для закладу ресторанного господарства, який обслуговує споживачів на підприємствах, в установах та організаціях, режим роботи встановлюється суб'єктом господарювання за домовленістю з їх адміністрацією.
- (14) Згідно із пунктом 19 «Правил роботи дрібнороздрібної торговельної мережі», затверджених наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 08.07.1996 №369 режим роботи об'єктів дрібнороздрібної торговельної мережі встановлюється суб'єктом господарювання самостійно, а у випадках, передбачених законодавством, за погодженням з органами місцевого самоврядування.
- (15) Статтею 1 Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" (надалі - Закон про дозвільну систему) визначено, що дозвільна система у сфері господарської діяльності - сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру.
- (16) Виходячи з визначення «дозвільної системи у сфері господарської діяльності» відносини між органами сільських, селищних, міських рад щодо погодження режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування з суб'єктом господарювання (власником таких об'єктів) не підпадають під дію Закону про дозвільну систему, оскільки такі відносини не можуть бути пов'язані з отриманням будь-яких документів дозвільного характеру.
- (17) Крім того, погодження режиму роботи підприємств, установ та організацій сфери обслуговування не передбачене Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».
- (18) Таким чином, режим роботи підприємств, установ, організацій суб'єкти господарювання (власники) встановлюють самостійно, а у вищезгаданих випадках, передбачених законодавством, погоджують з органом місцевого самоврядування з обов'язковим дотриманням особливостей продажу окремих груп продовольчих та непродовольчих товарів, здійснення різних видів торгівлі, роботи закладів (підприємств) ресторанного господарства.
- (19) Міською радою прийнято рішення від 25.11.2016 року № 268 «Про затвердження Положення про порядок погодження режиму роботи об'єктів торгівлі, ресторанного господарства, сфери послуг та іншого призначення на території м. Острога» (надалі – Положення).
- (20) Проект вищезазначеного рішення на погодження до органів Антимонопольного комітету не надавався.
- (21) Відповідно до пункту 3.1 Положення, суб'єкт господарювання, який має намір погодити режим роботи об'єкта з 08.00 до 22.00 подає до Центру надання адміністративних послуг виконкому Острозької міської ради заяву встановленого зразка щодо погодження бажаного та зручного режиму роботи та заповнену *декларацію відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства* відповідно до додатку 2 Положення.

- (22) Відповідно до статті 2 Закону про дозвільну систему його дія поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність.
- (23) Згідно зі статтею 1 Закону про дозвільну систему дозвільні органи - суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру.
- (24) Статтею 1 Закону про дозвільну систему визначено, що документ дозвільного характеру - дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.
- (25) Статтею 1 Закону про дозвільну систему визначено, що декларація про провадження господарської діяльності (далі - декларація) - документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє дозвільний орган про свою відповідність вимогам законодавства до певного виду господарської діяльності (у тому числі матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу - якщо це зумовлено особливостями провадження відповідного виду господарської діяльності) та на підставі якого набуває право на провадження заявленого виду господарської діяльності і несе передбачену законом відповідальність.
- (26) Таким чином, декларування відповідності вимогам законодавства до певного виду господарської діяльності є фактично спрощеною дозвільною процедурою.
- (27) Виходячи з визначення «дозвільної системи у сфері господарської діяльності» відносини між органами сільських, селищних, міських рад та суб'єктами господарювання не підпадають під дію Закону про дозвільну систему, оскільки такі відносини не можуть бути пов'язані з отриманням будь-яких документів дозвільного характеру, а Міська рада в даному випадку, в розумінні Закону про дозвільну систему, не є дозвільним органом.
- (28) Вимога Міської ради щодо подання суб'єктами господарювання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства потребує від суб'єкта господарювання додаткових затрат часу та є безпідставною.
- (29) Відповідно до пункту 3.2 Положення суб'єкт господарювання, який має намір встановити режим роботи об'єкта в інший час, ніж передбачений пунктом 3.1 Положення, подає заяву на ім'я міського голови, яка має обов'язково містити обґрунтування зручності для населення запропонованого режиму роботи

(відсутність підприємств, які надають аналогічні послуги на певній території міста або міста в цілому, задоволення потреб населення в продуктах харчування та товарів першої необхідності тощо) з додаванням наступних документів:

- копії витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- копії документа, що підтверджує право власності або право користування земельною ділянкою;
- копії документа на право користування приміщенням на умовах оренди чи права власності;
- дозволу на початок роботи, виданого Острозьким міськрайонним сектором ГУ ДСНС України в Рівненській області;
- висновку СЕС про відповідність об'єкта (для закладів ресторанного господарства) гігієнічним нормативам шумових параметрів, або погодження управління Держпродспоживслужби в Острозькому районі на початок роботи об'єкта;
- копії санітарного паспорта для аптечних закладів;
- копії ліцензії (для видів діяльності, які підлягають ліцензуванню);
- копії договору на вивезення твердих побутових відходів.

(30) Відповідно до пункту 3.2 Положення у разі відсутності обґрунтування зручності для населення запропонованого режиму роботи або не подання документів заява залишається без розгляду.

(31) Вимога Міської ради щодо подання суб'єктами господарювання обґрунтування зручності для населення запропонованого режиму роботи одним із критеріїв якого є відсутність підприємств, які надають аналогічні послуги на певній території міста або міста в цілому є безпідставною та такою, що створює бар'єри вступу на ринок нових суб'єктів господарювання та може призвести до обмеження конкуренції на певному ринку.

(32) Вимога Міської ради щодо подання суб'єктами господарювання дозволу на початок роботи, виданого Острозьким міськрайонним сектором ГУ ДСНС України в Рівненській області *всіма суб'єктами господарювання* є безпідставною, оскільки Постановою Кабінету міністрів України від 05.06.2013 року № 440 «Про затвердження Порядку подання і реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки» запроваджено декларативний принцип, що дає право на початок роботи новоутворених підприємств, початок використання суб'єктом господарювання об'єктів нерухомості (будівель, споруд, приміщень або їх частин) відповідно до якої така декларація не подається:

- у разі використання торговельних місць, кіосків та контейнерів, якщо їх розміщено на ринку відповідно до схеми, погодженої з органом державного пожежного нагляду;
- орендарем об'єкта нерухомості (особою, яка використовує об'єкт нерухомості за цивільно-правовим договором, що не передбачає перехід права власності на такий об'єкт) за умови, що декларацію на об'єкт нерухомості зареєстровано його власником;

- у разі використання об'єктів, що в установленому законодавством порядку приймаються в експлуатацію після завершення будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту.
- (33) Таким чином існує ряд суб'єктів господарювання яким не потрібно подавати декларацію відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, яка дає право на початок роботи, тобто здійснювати підприємницьку діяльність без погодження відповідних органів ДСНС України.
 - (34) Одночасно слід зазначити, що наявність (відсутність) договору на вивіз твердих побутових відходів жодним чином не має впливу на режим роботи об'єкта торгівлі, ресторанного господарства чи сфери послуг.
 - (35) Відповідно до пункту 3.3 Положення режим роботи об'єктів торгівлі, закладів ресторанного господарства, сфери послуг та іншого призначення, розміщених у багатоквартирних житлових будинках, з 22.00 до 08.00 *не встановлюється*.
 - (36) Відповідно до статті 24 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" сільські, селищні, міські ради затверджують правила додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, якими з урахуванням особливостей окремих територій (курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні, заповідні тощо) встановлюються заборони та обмеження щодо певних видів діяльності, що супроводжуються утворенням шуму.
 - (37) Згідно частин другої та третьої вказаної статті у нічний час, із двадцять другої до восьмої години на захищених об'єктах (в т.ч. жилих будинках і прибудинкових територіях) забороняються гучний спів і викрики, користування звуковідтворювальною апаратурою та іншими джерелами побутового шуму, при здійсненні будь-яких видів діяльності на таких об'єктах, шум не повинен перевищувати рівнів, встановлених санітарними нормами для відповідного часу доби.
 - (38) Разом з тим, необхідно зазначити, що передбачені частинами другою та третьою цієї статті вимоги щодо обмеження певних видів діяльності, що супроводжуються шумом не поширюються на:
 - здійснення в закритих приміщеннях будь-яких видів діяльності, що супроводжується шумом, за умов, що виключають проникнення шуму в прилеглі приміщення, в яких постійно чи тимчасово перебувають люди;
 - здійснення в закритих приміщеннях будь-яких видів діяльності, що супроводжується шумом, за умов, що виключають проникнення шуму за межі таких приміщень.
 - (39) Таким чином, встановлені Міською радою заборони та обмеження для суб'єктів господарювання щодо режиму роботи у нічний час, діяльність яких не перевищує рівнів шуму, встановлених санітарними нормами для відповідного часу доби є безпідставними.
 - (40) Відповідно до розділу IV Положення підставами для відмови у встановленні чи зміні встановленого режиму роботи об'єкта може бути:

- *порушення правил торгівлі алкогольними напоями на об'єкті, що підтверджено постановою суб'єкта владних повноважень про накладення адміністративних стягнень (стаття 156 Кодексу України про адміністративні правопорушення);*
 - *систематичне порушення правил торгівлі і надання послуг на об'єкті, що підтверджено двома і більше постановами суб'єкта владних повноважень про накладення адміністративних стягнень (стаття 155 Кодексу України про адміністративні правопорушення);*
 - у разі надходження до виконавчих органів систематичних обґрунтованих скарг громадян щодо порушень в роботі об'єктів або незручності їх роботи, що підтверджено висновками відповідних виконавчих органів міської ради за результатами розгляду скарг.
- (41) Встановлення у Положенні таких підстав для відмови у встановленні чи зміні встановленого режиму роботи об'єкта, як порушення правил торгівлі алкогольними напоями на об'єкті, що підтверджено постановою суб'єкта владних повноважень про накладення адміністративних стягнень та систематичне порушення правил торгівлі і надання послуг на об'єкті, що підтверджено двома і більше постановами суб'єкта владних повноважень про накладення адміністративних стягнень є безпідставним, оскільки такі порушення виявляються відповідними контролюючими органами у сфері господарської діяльності та відповідно можуть бути вже усунені чи мають бути усунені суб'єктом господарювання відповідно до нормативно-правових актів України, якими відповідний контролюючий орган керувався під час встановлення того чи іншого порушення.
- (42) Таким чином, встановлення в Положенні безпідставних вимог щодо надання окремих документів для суб'єктів господарювання, а також окремих підстав для відмови у встановленні чи зміні встановленого режиму роботи об'єкта, створює бар'єри вступу на ринок нових суб'єктів господарювання, що може призвести до обмеження конкуренції на ринку торгівлі та обслуговування населення в м. Острог.
- (43) Сукупність норм Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачає змагання між суб'єктами господарювання, які завдяки, саме, власним досягненням здобувають переваги над іншими суб'єктами господарювання, натомість, антиконкурентні дії органів місцевого самоврядування можуть вплинути на відповідний стан конкуренції шляхом її обмеження, що може полягати у зміні існуючих факторів, які визначають інтенсивність конкуренції, а саме дії зовнішніх факторів, одним з яких можуть бути дії органів місцевого самоврядування, які, внаслідок потенційної можливості негативного впливу на конкуренцію, визнаються антиконкурентними діями органів місцевого самоврядування.
- (44) Відповідно до приписів частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є прийняття будь яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь - які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

- (45) Такі дії Острозької міської ради містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України "Про захист економічної конкуренції" у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Враховуючи вищевикладене та з метою припинення дій, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, керуючись статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», статтями 7, 12¹, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та пунктом 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року № 32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30 березня 2001 року за № 291/5482 (із змінами), адміністративна колегія Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

РЕКОМЕНДУЄ:

Острозькій міській раді (35800, Рівненська обл., м. Острог, вул. Героїв Майдану,4, ідентифікаційний код 05391005) припинити дії, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом скасування встановлених Положенням про порядок погодження режиму роботи об'єктів торгівлі, ресторанного господарства, сфери послуг та іншого призначення на території м. Острога, не передбачених законодавством вимог та обмежень.

Про результати розгляду зазначених рекомендацій повідомити територіальне відділення з двомісячний строк з дня їх отримання. Надати територіальному відділенню документи, що підтверджують виконання рекомендацій територіального відділення.

Відповідно до частини третьої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.

Голова Колегії

Ростислав ЛЕЩИШИН