АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ЗАХІДНЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

13 липня 2021 р. м. Львів № 63/72-рк/к

Мукачівська міська рада

пл. Духновича Олександра, 2,
м. Мукачево, Закарпатська область,
89600

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, Мукачівська міська рада в межах своєї компетенції самостійно вирішує питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на території м. Мукачево забезпечує дотримання законності та правопорядку.

(5) Мукачівська міська рада (надалі – Міська рада) (89600, Закарпатська обл., м. Мукачево, пл. Духновича Олександра, 2) 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 38625180.

(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. Мукачево повноваження органів місцевого самоврядування здійснюються Мукачівською 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 торгівельної діяльності), передбачено, що:

- режим роботи торгівельного 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) 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.

(17) Дозвільними органами є суб’єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру.

(18) 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.

(19) Рішенням Міської ради від 07.04.2020 року № 137 затверджено Порядок про встановлення режиму роботи закладів торгівлі, ресторанного господарства, побутового обслуговування та сфери розваг на території Мукачівської міської об’єднаної територіальної громади» (надалі – Порядок).

(20) Відповідно до пункту 2.1 Порядку, суб’єкт господарювання, який має намір погодити режим роботи закладу у денний час, подає до Центру надання адміністративних послуг Мукачівської міської ради (далі – Центр) заяву встановленої форми згідно з додатком 1 Порядку та наступні документи:

- копію виписки/витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань із зазначенням основних видів діяльності;

- копію витягу з реєстру платників єдиного податку та/або платника ПДВ (за наявності);

- копію документу на право власності на нежитлове приміщення (свідоцтво про право власності, витяг з ДРРП на нежитлове нерухоме майно);

- копію документу про врегулювання земельних відносин;

- копію ліцензії на здійснення певних видів діяльності (щодо діяльності, що підлягає ліцензуванню);

- повідомлення про взяття на облік за неосновним місцем обліку (форма №20-ОПП або 1-ОПП (для юридичних та фізичних осіб та відокремлених підрозділів);

- інформацію про державну реєстрацію потужності;

- інші документи, відповідно до затверджених інформаційних карток адміністративної послуги для закладів різних сфер діяльності.

(21) За приписами пункту 2.5 Порядку режим роботи вважається встановленим з дня погодження режиму роботи міським головою.

(22) З огляду на пункт 2.6 Порядку серед підстав для відмови в одержанні адміністративної послуги – встановлення режиму роботи закладу у *денний* час є:

- подання суб'єктом господарювання неповного пакету документів, необхідних для одержання адміністративної послуги, передбачених пунктом 2.1 Порядку;
- у суб'єкта господарювання відсутні документи на право здійснення певних видів господарської діяльності (ліцензій) або термін дії таких документів закінчився.

(23) Пунктом 3.1 Порядку передбачено встановлення режиму роботи відповідних закладів у нічний час.

(24) Так, суб'єкт господарювання, який має намір погодити режим роботи закладу у денний час, подає до Центру надання адміністративних послуг Мукачівської міської ради (далі – Центр) заяву встановленої форми згідно з додатком 3 Порядку та документи, крім тих, які зазначені в пункті 2.1 Порядку, також наступні:

- копію договору з службою охорони об'єктів (для цілодобового режиму роботи);
- копію протоколу проведення досліджень шумового навантаження та інфразвуку (для цілодобового режиму роботи);
- копія документу, що підтверджує встановлення камери відео нагляду та тривожної кнопки (для цілодобового режиму роботи).

(25) Згідно пункту 3.5 Порядку серед підстав для відмови в одержанні адміністративної послуги – встановлення режиму роботи закладу у *нічний* час, є:

- Подання суб’єктом господарювання неповного пакету документів, необхідних для одержання адміністративної послуги, передбачених пунктом 3.1 Порядку;
- У суб’єкта господарювання відсутні документи на право здійснення певних видів господарської діяльності (ліцензій) або термін дії таких документів закінчився;
- Наявність негативного висновку державної санітарно-епідеміологічної служби щодо відповідного закладу;
- Суб’єктом господарювання запропонований цілодобовий режим роботи закладу, розташованого в житловому будинку.

(26) Разом з тим, 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.

(27) В свою чергу, 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.

(28) Особливості продажу окремих груп продовольчих та непродовольчих товарів, здійснення різних видів торгівлі, роботи закладів ресторанного господарства визначені наказами Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 19.04.2007 № 104 «Про затвердження Правил роздрібної торгівлі непродовольчими товарами», зареєстрованим в Мін’юсті України 08.11.2007 за № 1257/14524, від 11.07.2003 № 185 «Про затвердження Правил роздрібної торгівлі продовольчими товарами», зареєстрованим в Мін’юсті України 23.07.2003 за № 628/7949, та від 24.07.2002 № 219 «Про затвердження Правил роботи закладів (підприємств) ресторанного господарства», зареєстрованим в Мін’юсті України 20.08.2002 за № 680/6968.

(29) Разом з цим, статтею 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

(30) Погодження режиму роботи закладів сфери обслуговування не передбачене Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

(31) Крім того, 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) установлюються заборони та обмеження щодо певних видів діяльності, що супроводжуються утворенням шуму.

(32) Згідно частин другої та третьої вказаної статті Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» 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, установлених санітарними нормами для відповідного часу доби.

(33) 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.

(34) Встановлені Міською радою заборони (*роботи закладу, розташованого в житловому будинку)* та обмеження (*адміністративні бар'єри – подання різного роду довідок*) 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.

(35) Таким чином, Міською радою в Порядку встановлено необґрунтовані підстави щодо надання окремих документів для суб'єктів господарювання (*копію витягу з реєстру платників єдиного податку та/або платника ПДВ, копію документу на право власності на нежитлове приміщення, копію ліцензії на здійснення певних видів діяльності, повідомлення про взяття на облік за неосновним місцем обліку (форма №20-ОПП або 1-ОПП, інформацію про державну реєстрацію потужності, інші документи, відповідно до затверджених інформаційних карток адміністративної послуги для закладів різних сфер діяльності, копію договору з службою охорони об'єктів, копію протоколу проведення досліджень шумового навантаження та інфразвуку, копія документу, що підтверджує встановлення камери відео нагляду та тривожної кнопки*), а також окремі підстави для відмови у встановленні чи зміні встановленого режиму роботи об'єкта (*подання суб'єктом господарювання неповного пакету документів, необхідних для одержання адміністративної послуги, у суб'єкта господарювання відсутні документи на право здійснення певних видів господарської діяльності (ліцензій), наявність негативного висновку державної санітарно-епідеміологічної служби щодо відповідного закладу*), які створюють бар'єри вступу на ринок нових суб'єктів господарювання, що може призвести до обмеження конкуренції на ринку торгівлі та обслуговування населення на території Міської ради.

(36) Слід зазначити, що наявність (відсутність) вищевказаних документів щодо погодження режиму роботи відповідного закладу жодним чином не має впливу на режим роботи закладу торгівлі, ресторанного господарства чи сфери послуг.

(37) Відповідно до частини першої статті 4 Закону України "Про захист економічної

конкуренції" державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму, здійснення заходів, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється, у тому числі, органами місцевого самоврядування. Частина друга статті 4 Закону України "Про захист економічної конкуренції" визначає, що органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

(38) Визначення поняття економічної конкуренції передбачене статтею 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції", а саме економічна конкуренція (конкуренція) – змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.

(39) Тобто, виконання органами місцевого самоврядування зобов'язання щодо сприяння розвитку конкуренції та не вчинення будь-яких дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, здійснюється шляхом створення, відповідно до вимог чинного законодавства, умов за яких здобуття суб'єктами господарювання переваг над іншими суб'єктами господарювання повинно відбуватися саме завдяки власним досягненням, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначити умови обороту товарів на ринку, чим забезпечується змагальність між суб'єктами господарювання, що є головною ознакою конкуренції.

(40) Недотримання зазначених принципів призводить до обмеження конкуренції та, відповідно, до нездійснення органами місцевого самоврядування заходів, які сприяють розвитку конкуренції, здійснення яких є одним із заходів, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму.

(41) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України "Про захист економічної конкуренції" порушенням законодавства про захист економічної конкуренції є антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

(42) 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.

(43) Мукачівська міська рада не зверталась до органів Антимонопольного комітету України з приводу погодження проектів рішень щодо встановлення режиму роботи закладів торгівлі, ресторанного господарства, побутового обслуговування та сфери розваг на території Мукачівської міської об'єднаної територіальної громади.

(44) Такі дії Мукачівської 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, 12^1, 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:

1.Мукачівській міській раді (89600, Закарпатська обл, м. Мукачево, пл. Духновича Олександра, 2, ідентифікаційний код 38625180) припинити дії, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом забезпечення для суб’єктів господарювання однакових умов конкуренції при встановленні режиму роботи закладів торгівлі, ресторанного господарства, побутового обслуговування та сфери розваг на території Мукачівської міської об’єднаної територіальної громади.

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