



**АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ПІВДЕННО-ЗАХІДНЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ**

**ВИТЯГ З РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ**

26 серпня 2022 року

Хмельницький

№72/10-р/к

Справа № 72/06-22

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

Адміністративна колегія Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі - адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали справи № 72/06-22 про порушення Кам'янець-Подільською міською радою законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та абзацом 9 частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», та подання Першого відділу досліджень і розслідувань Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 7 липня 2022 року № 72-03/56 п,

ВСТАНОВИЛА:

Розпорядженням адміністративної колегії Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 28 січня 2022 року №72/06-рп/к розпочато розгляд справи №72/06-22 відносно Кам'янець-Подільської міської ради ([REDACTED]) за дії, які полягали у встановленні обов'язку укладання договору про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського, як підставу для користування об'єктом благоустрою та містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та абзацом 9 частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, внаслідок яких суб'єктам господарювання встановлюються не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств.

У ході збору та аналізу доказів у справі встановлено наступне.

Південно – Західним міжобласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) здійснюється постійний державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції з боку органів місцевого самоврядування, в тому числі Кам'янець-Подільською міською радою.

Кам'янець-Подільська міська рада утворена відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в своїй діяльності керується Конституцією України та чинним законодавством України.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кам'янець-Подільська міська рада та її виконавчий комітет в межах своєї компетенції самостійно вирішують питання місцевого значення, виходячи із інтересів громадян, які проживають на території м. Кам'янець-Подільський та державних інтересів, провадить у життя рішення вищестоящих органів державної влади, забезпечує дотримання законності та правопорядку.

Кам'янець-Подільська міська рада ([REDACTED]) (надалі Кам'янець-Подільська МР) та її виконавчий комітет є правомочними розглядати та вирішувати будь-які питання, віднесені законодавством до компетенції органів місцевого самоврядування, а також утворюваних ними органів.

Виконавчий комітет здійснює свої повноваження відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розглядає і вирішує питання, віднесені цим Законом до відання міської ради. У своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, розпорядженнями Хмельницької обласної державної адміністрації, загальнообов'язковими рішеннями Хмельницької обласної ради, Регламентом виконавчого комітету та виконавчих органів Кам'янець-Подільської міської ради.

Кам'янець-Подільська МР відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є органом місцевого самоврядування.

Частиною третьою статті 24 вищезазначеного 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.

Відповідно до статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, 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.

Таким чином, рішення Кам'янець - Подільської МР, прийняті в межах своєї компетенції, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на території міста підприємствами, організаціями і установами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, їх органами, а також посадовими особами і громадянами.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відноситься організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян.

Питання щодо утримання об'єктів благоустрою державної та комунальної власності, на яких розміщені тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення врегульовані, зокрема Законом України «Про благоустрій населених пунктів», Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 року №244 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових

споруд для провадження підприємницької діяльності», Наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України «Про затвердження Правил роботи дрібно роздрібною торговельною мережею» від 08.07.1996 №369.

Згідно статті 13 Закону України "Про благоустрій населених пунктів" до об'єктів благоустрою населених пунктів належать:

- 1) території загального користування:
 - а) парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; б) пам'ятки культурної та історичної спадщини;
 - в) майдани, площі, бульвари, проспекти;
 - г) вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; г) пляжі;
 - д) кладовища;
 - е) інші території загального користування;
- 2) прибудинкові території;
- 3) території будівель та споруд інженерного захисту території;
- 4) території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору.

До об'єктів благоустрою можуть належати також інші території в межах населеного пункту.

Відповідно до пункту 10 частини другої статті 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить визначення обсягів пайової участі власників тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення в утриманні об'єктів благоустрою.

Згідно пункту 5 частини першої статті 16 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» на об'єктах благоустрою забороняється самовільно встановлювати об'єкти зовнішньої реклами, торговельні лотки, павільйони, кіоски тощо.

Статтю 36 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» передбачено, що фінансування заходів з благоустрою населених пунктів, утримання та ремонт об'єктів благоустрою здійснюється за рахунок коштів їх власників або користувачів, якщо це передбачено умовами відповідних договорів, а також за рахунок пайових внесків власників тимчасових споруд, розміщених на території об'єкта благоустрою, інших передбачених законом джерел фінансування. Фінансування заходів з благоустрою населених пунктів може здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ, організацій, добровільних внесків юридичних осіб та громадян, інших джерел, передбачених законом.

Визначення поняття «тимчасова споруда (надалі – ТС) торговельного, побутового, соціально культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності» передбачене статтею 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме - це є одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту.

Частиною четвертою статтею 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 року № 244 затверджено Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності (надалі – Порядок).

Відповідно до роз'яснень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.04.2017 року № 7/14-3939, Порядок є обов'язковим для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Чинним законодавством не передбачено розроблення та затвердження альтернативних порядків розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності.

Відповідно до викладеного, органи місцевого самоврядування повинні неухильно дотримуватись норм та вимог, встановлених вищезазначеним Порядком.

Відділенням встановлено, що Кам'янець-Подільською МР прийнято рішення від 16.04.2013 року № 108 «Про затвердження Положення про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського в новій редакції» (надалі – Положення про пайову участь власників ТС).

Положення про пайову участь власників ТС розроблене з метою врегулювання надходжень до міського бюджету за розміщення тимчасових споруд та приведення їх розміщення до вимог чинного законодавства. Це Положення визначає порядок сплати пайової участі (внеску) власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського.

Водночас, Положенням про пайову участь власників ТС встановлено підстави щодо розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності.

Пунктом 6.1. Положення про пайову участь власників ТС передбачено, що власникам тимчасових споруд забороняється встановлювати тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності без дозволу на їх встановлення, без погодженого в установленому порядку паспорта прив'язки тимчасової споруди та укладеного Договору про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського.

Крім того, згідно з пунктом 3.12. Концепції розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької на території міста Кам'янця-Подільського, затвердженої рішенням шістдесят шостої сесії міської ради IV скликання від 08 липня 2014 року №4/66 встановлення ТС дозволяється тільки після погодження паспорта прив'язки ТС та укладення Договору.

Таким чином, Кам'янець-Подільська МР визначила укладення договору про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського обов'язковою умовою для користування ТС на її території.

Разом з тим, нормами чинного законодавства не передбачено встановлення органами місцевого самоврядування обов'язку власників тимчасових споруд укладати договір щодо

пайової участі в утриманні об'єктів благоустрою, який, в свою чергу, є підставою для користування ТС.

Так, зокрема, частиною 4 статті 15 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» передбачено, що власник тимчасової споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, розташованої на території об'єкта благоустрою державної та комунальної власності, зобов'язаний забезпечити належне утримання прилеглої до тимчасової споруди території або може брати пайову участь в утриманні цього об'єкта благоустрою на умовах договору, укладеного із підприємством або балансоутримувачем.

Таким чином, суб'єкти господарювання мають можливість самостійно обирати спосіб утримання прилеглої до ТС території (самостійно забезпечити належне утримання території або брати пайову участь).

Тобто, дії Кам'янець-Подільської МР можуть мати наслідком обмеження конкуренції між суб'єктами господарювання у вигляді встановлення обов'язку укласти договір щодо пайової участі в утриманні об'єкта благоустрою, як підставу для користування об'єктом благоустрою.

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.

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.

Сфера можливого втручання державних органів у ринкові відносини охоплює велику кількість різноманітних «регуляторних» засобів, які можуть бути використані для впливу на ринки або управління окремими видами діяльності. Форми такого втручання, що можуть вплинути на конкуренцію визначено в статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції». В концепції статті 15 цього Закону встановлення факту завдання шкоди конкуренції антиконкурентними діями органів влади не є необхідним. Достатнім є те, що зазначені антиконкурентні наслідки можуть мати місце з високим ступенем ймовірності.

Антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, визнаються встановлення не передбаченого законами України обмеження самостійності підприємств, у тому числі формування програм діяльності та розвитку, розпорядження прибутком.

Норма дії цього абзацу, окрім іншого, передбачає один виняток для дій органів місцевого самоврядування, що обмежують самостійність підприємств, а саме: вона не поширюється на обмеження самостійності підприємств передбачені законами України. Дії описані в цьому абзаці, є похідними від порушення інших законодавчих актів, що визначають права підприємств щодо набуття та реалізації тощо.

Частиною першою 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 (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Таким чином дії Кам'янець-Подільської МР у вигляді встановлення обов'язку укладати договір про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського, як підставу для користування об'єктом благоустрою, містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та абзацом 9 частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, внаслідок яких суб'єктам господарювання встановлюються не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств.

Адміністративною колегією Відділення 9 квітня 2021 року були надані рекомендації Кам'янець-Подільській міській раді (майдан Відродження, 1, м. Кам'янець-Подільський, 32300, код ЄДРПОУ 26571846) «Про припинення дій, що містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції» №72/15-рк/к.

Відповідно до наданих рекомендацій Кам'янець-Подільська міська рада повинна була припинити дії, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та абзацом дев'ятим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, якими встановлюються не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств шляхом приведення «Положення про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського в новій редакції» затвердженого рішенням від 16.04.2013 року № 108 у відповідність до вимог чинного законодавства.

Листом від 9 червня 2021 року №1/02-25-2770 Кам'янець-Подільська МР повідомила, що внесення регуляторного акту «Про затвердження Положення про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського в новій редакції» заплановано на вересень 2021 року.

Листом від 21 жовтня 2021 року №1/02-25-4800 Кам'янець-Подільська МР повідомила Відділення, що на виконання вимог рекомендацій Адміністративної колегії Відділення від 9 квітня 2021 року №72/15-рк/к Департаментом містобудування та архітектури Кам'янець-Подільської міської ради підготовлено проект рішення «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території Кам'янець-Подільської міської територіальної громади».

Однак, станом на 26 січня 2022 року рішення «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території Кам'янець-Подільської міської територіальної громади» Кам'янець-Подільською міською радою не прийнято. Отже, рекомендації Адміністративної колегії Відділення від 9 квітня 2021 року №72/15-рк/к «Про припинення дій, що містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції» не виконані.

Таким чином, Кам'янець-Подільською міською радою не були здійснені заходи щодо приведення «Положення про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-

Подільського в новій редакції» затвердженого рішенням від 16.04.2013 року № 108 у відповідність до вимог чинного законодавства.

Листом від 14 січня 2022 року №1/02-25-90/1 (вх. №72-01/291 від 31 січня 2022 року) Кам'янець-Подільська МР повідомила Відділення, що Департаментом містобудування та архітектури Кам'янець-Подільської міської ради 14 січня 2022 року в газеті «Подільнин» розміщено «Повідомлення про оприлюднення проекту рішення «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території Кам'янець-Подільської міської територіальної громади».

У відповідь на подання з попередніми висновками від 7 липня 2022 року № 72-03/56 п у справі № 72/06-22 Кам'янець-Подільська МР листом від 18 липня 2022 року №1/02-25-1645 повідомила, що проект рішення «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території Кам'янець-Подільської міської територіальної громади» включено до порядку денного чергової сесії Кам'янець-Подільської міської ради.

Разом з тим, станом на 1 серпня 2022 року рішення «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на території Кам'янець-Подільської міської територіальної громади» Кам'янець-Подільською міською радою не прийнято, тобто порушення законодавства про захист економічної конкуренції не припинено.

Таким чином, дії Кам'янець-Подільської МР у вигляді встановлення обов'язку укладати договір про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського, як підставу для користування об'єктом благоустрою, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та абзацом 9 частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, внаслідок яких суб'єктам господарювання встановлюються не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств.

Враховуючи вищевикладене, керуючись статтями 12, 12¹, 14, 17 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», 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 № 291/5482, (зі змінами), пунктом 36 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року за №5, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за №90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р) (зі змінами), адміністративна колегія Відділення,

ВИРІШИЛА:

1. Визнати дії Кам'янець-Подільської міської ради ([REDACTED]), які полягали у встановленні обов'язку укладання договору про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського, як підставу для користування об'єктом благоустрою,

порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та абзацом 9 частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування, внаслідок яких суб'єктам господарювання встановлюються не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств.

2. Зобов'язати Кам'янець-Подільську міську раду вжити заходи щодо припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначеного в пункті 1 резолютивної частини цього рішення шляхом приведення «Положення про пайову участь власників тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в утриманні об'єктів благоустрою на території міста Кам'янця-Подільського в новій редакції» затвердженого рішенням від 16.04.2013 року № 108 у відповідність до вимог чинного законодавства.

Про виконання пункту 2 цього рішення письмово повідомити Відділення у 2-місячний строк з дня його отримання з наданням копій відповідних підтвердних документів.

Відповідно до частини першої статті 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення органів Антимонопольного комітету України у двомісячний строк з дня його одержання може бути оскаржене до господарського суду.

Голова адміністративної колегії,
в. о. голова Відділення

Олег ФЕДОРЧУК