



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

**РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ**

23 вересня 2022 року

Хмельницький

№72/17-р/к

Справа №72/08-22

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

Адміністративна колегія Південно-Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі - адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали справи № 72/08-22 про порушення виконавчим комітетом Хмельницької міської ради законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктами 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», та подання з попередніми висновками Першого відділу досліджень та розслідувань Відділення від 07.07.2022 №72-03/55 п,

ВСТАНОВИЛА:

Розпорядженням адміністративної колегії Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 1 лютого 2022 року №72/08-рп/к розпочато розгляд справи №72/08-22 відносно виконавчого комітету Хмельницької міської ради [REDACTED]

[REDACTED] за дії, які полягали у встановленні рішенням виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489 додаткових вимог для одержання дозволів на розміщення зовнішньої реклами у вигляді необхідності подання робочому органу додаткових документів, виконання додаткових робіт (виконання яких не передбачено на момент подання заяви про отримання дозволу) можуть створити додаткові адміністративні бар'єри доступу суб'єктів господарювання на ринок зовнішньої реклами в місті Хмельницькому та містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України "Про захист економічної конкуренції" у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, шляхом прийняття рішення, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

У ході збору та аналізу доказів у справі встановлено наступне.

Південно – Західним міжобласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) в ході здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції з боку органів місцевого самоврядування, в тому числі виконавчого комітету Хмельницької міської ради встановлено наступне.

Рішенням першої сесії Хмельницької міської ради №15 від 08.12.2020 року був утворений виконавчий комітет Хмельницької міської ради та визначена його кількість (надалі – ВК Хмельницької МР).

Виконавчий комітет Хмельницької міської ради є підзвітним і підконтрольним Хмельницькій міській раді, що його утворила, а також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

ВК Хмельницької МР здійснює свої повноваження відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розглядає і вирішує питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів 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.

ВК Хмельницької МР відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є органом місцевого самоврядування.

Згідно з відомостями, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань виконавчий комітет Хмельницької МР має статус юридичної особи (ідентифікаційний код юридичної особи – 04060772).

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.

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.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить надання дозволу на розміщення реклами в порядку, встановленому законодавством.

Згідно з статтею 16 Закону України "Про рекламу" розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах проводиться на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад в порядку, встановленому цими органами на підставі типових правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Типові правила розміщення зовнішньої реклами затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року № 2067 (надалі - Типові правила).

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у місячний строк були зобов'язані привести власні нормативно-правові акти у відповідність із постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року № 2067.

Суб'єкт господарювання не має права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності у сфері розміщення зовнішньої реклами без отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, виданого виконавчим органом сільської, селищної, міської ради.

Відповідно до норм Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" (надалі - Закон):

виконавчі органи сільських, селищних, міських рад є дозвільними органами (абзац третій частини першої статті 1 Закону);

дозвіл на розміщення зовнішньої реклами є документом дозвільного характеру (абзац четвертий частини першої статті 1 Закону).

Дія Закону поширюється на відносини, які виникають між дозвільним органом та суб'єктом господарювання, який має намір провадити або провадить господарську діяльність у сфері розміщення зовнішньої реклами, а також на всі дії, які виникають між ними під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру.

Згідно із частиною першою статті 4 Закону виключно законами встановлюються, зокрема:

необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види;

- платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру;

- строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі;

- вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру;

- строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа;

- перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

- перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Юридична сила закону як основного джерела права, його місце в системі нормативно-правових актів закріплені в Конституції України (лист – роз'яснення Міністерства юстиції України від 30.01.2009 № Н-35267-18).

Однією з ознак, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є прийняття його вищим представницьким органом державної влади.

Вища юридична сила закону полягає також у тому, що всі підзаконні нормативно-правові акти приймаються на основі законів та за своїм змістом не повинні суперечити їм.

Підпорядкованість таких актів законам закріплена у положеннях Конституції України.

Таким чином, у випадках суперечності норм Типових правил (підзаконного акта) нормам законів України слід застосовувати норми законів, оскільки вони мають вищу юридичну силу.

Інформація про рекламні засоби (дані про місце розміщення рекламного засобу, його вид і розміри, найменування розповсюджувача зовнішньої реклами, номер його телефону, адреси електронної пошти, дата видачі дозволу та строк його дії, номер і дата укладення договору, якщо місце розміщення рекламного засобу належить до комунальної власності) оприлюднена на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних за посиланням <https://data.gov.ua/dataset/4056>.

Згідно вищеназваної інформації, на території Хмельницької міської територіальної громади розміщення рекламних засобів здійснюється фізичними особами підприємцями, зокрема ФОП Малецький О. В., (45 білбордів), ФОП Бабій Д. О. (37 зовнішніх рекламних нсоіїв), ФОП Захарчук О. М. (26 майданчиків для зовнішньої реклами), ФОП Свистак Л. Г. (21 білборд) та юридичними особами, зокрема ПП «Слізія» (80 білбордів), ТОВ «Бомекс» (43

рекламні площі), ТОВ «Стар Ра» (34 білборди), ТОВ «Медіа-Груп РІА» (29 білбордів), ПП «Кейт-К» (розміщення реклами на 43 опорах) чи можуть бути розміщені іншими фізичними особами-підприємцями чи юридичними особами, банками, які рекламують власні товари (послуги).

Таким чином, ринок розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади є конкурентним.

Як було встановлено, для регулювання діяльності з питань зовнішньої реклами, рішенням виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489, був затверджений Порядок розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади (надалі – Порядок). Слід відмітити, що Проект цього рішення не подавався виконавчим комітетом Хмельницької МР на погодження Відділенню відповідно до вимог статті 20 Закону України "Про Антимонопольний комітет України".

Адміністративні, неадміністративні послуги, документи дозвільного характеру щодо розміщення та погодження зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади надаються на підставі Законів України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги».

Так, послуги в сфері розміщення зовнішньої реклами, зокрема, надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади (надалі - Дозвіл) надається через Центр надання адміністративних послуг (надалі - ЦНАП); інформація щодо надання, анулювання, переоформлення, погодження тощо Дозволу, зокрема, інформаційні та технологічні картки, оприлюднені на сайті ЦНАП за посиланням <https://cnap.khm.gov.ua/posluhy-tsentr>

За інформацією, розміщеною на вищеназваному сайті, виявлено, що для здійснення господарської діяльності в галузі зовнішньої реклами суб'єкти господарювання повинні отримувати наступні адміністративні та неадміністративні послуги:

- Внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами;
- Видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами;
- Продовження строку дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами;
- Переоформлення дозволу на розміщення зовнішньої реклами на нового власника;
- Анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Згідно з п.2 Типових правил на підставі Дозволу, виданого відповідно до рішення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, розповсюджувач зовнішньої реклами отримує право на розміщення зовнішньої реклами на певний строк та у певному місці.

Пунктом 3 Порядку встановлено, що зовнішня реклама розміщується на території Хмельницької міської територіальної громади на підставі рішення виконавчого комітету Хмельницької міської ради про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дублікату анулювання) Дозволу на розміщення зовнішньої реклами здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

При аналізі Порядку, інформаційних та технологічних карток послуг, зокрема, "Одержання дозволу на розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади", встановлено, що редакція їх окремих положень не відповідає вимогам, встановленим Типовими правилами та нормам чинного законодавства внаслідок чого створюються перешкоди в здійсненні підприємницької діяльності у сфері розміщення зовнішньої реклами, що призводить до обмеження конкуренції на ринку.

Невідповідність Порядку Типовим правилам

Таблиця 1

Положення Порядку	Положення Типових правил
8. Для одержання дозволу заявник подає робочому органу через управління адміністративних послуг заяву (додаток 5). До заяви додаються: - комп'ютерний макет місця (розміром не менш як 6х9 сантиметрів), на якому планується розташування рекламного засобу (додаток 6); - ескіз рекламного засобу з конструктивним рішенням (виконаний спеціалізованим підприємством, установою, організацією, фізичною особою-підприємцем, що мають кваліфікаційний сертифікат); - довіреність на право представляти інтереси суб'єкта господарювання в органах місцевого самоврядування.	9. Для одержання дозволу заявник подає робочому органу заяву за <u>формою</u> згідно з додатком 1, до якої додаються: фотокартка або комп'ютерний макет місця (розміром не менш як 6 х 9 сантиметрів), на якому планується розташування рекламного засобу, та ескіз рекламного засобу з конструктивним рішенням.
10. Перелік органів та осіб, з якими погоджується видача дозволу, є вичерпним. Для погодження бланків дозволу на розміщення зовнішньої реклами заявник має долучити топогеодезичний знімок місцевості (М 1:500) з прив'язкою місця розташування рекламного засобу.	16. Перелік органів та осіб, з якими погоджується видача дозволу, є вичерпним. <u>Не передбачено:</u> обов'язок заявника надавати топогеодезичний знімок місцевості (М 1:500) з прив'язкою місця розташування рекламного засобу одночасно із заявою для отримання Дозволу;

У відповідності до статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополією становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності покладено на Антимонопольний комітет України.

Відповідно до частини другої статті 25 Господарського кодексу України органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання забороняється приймати акти, або вчиняти дії, що порушують правила конкуренції.

Виконавчим комітетом Хмельницької МР безпідставно ускладнено порядок надання Дозволу:

- при поданні заяви подання додаткових, не передбачених Типовими правилами документів, а саме: ескізу рекламного засобу з конструктивним рішенням (виконаний спеціалізованим підприємством, установою, організацією, фізичною особою-підприємцем, що мають кваліфікаційний сертифікат), довіреність на право представляти інтереси суб'єкта господарювання в органах місцевого самоврядування;

- обов'язок заявника надавати топогеодезичний знімок місцевості (М 1:500) з прив'язкою місця розташування рекламного засобу одночасно із заявою для отримання Дозволу, який не передбачений Типовими правилами.

Встановлення такого порядку отримання Дозволу обмежує конкуренцію на ринку зовнішньої реклами у територіальних (географічних) межах міста Хмельницького на ринку товару щодо якого розміщується зовнішня реклама, шляхом зменшення (завдяки антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування) її інтенсивності суб'єктом

господарювання, який не надав послуг зовнішньої реклами (на ринку зовнішньої реклами) та суб'єктом господарювання, що не здійснив розміщення зовнішньої реклами з метою стимулювання зацікавленості осіб товаром, який міг рекламуватися даним суб'єктом господарювання (на ринку товару щодо якого виник намір розміщення зовнішньої реклами), а також спричиняє додаткові витрати суб'єкта господарювання.

За інформацією, отриманою від ПП «Архітектурно-планувальне підприємство» (лист від 07.12.2021 року №1) встановлено, що термін та вартість виготовлення схеми прив'язки об'єкта зовнішньої реклами на топографо-геодезичній основі (М 1:500) визначається в індивідуальному порядку в межах кожного конкретного замовлення.

Тобто, виготовлення схеми прив'язки об'єкта зовнішньої реклами на топографо-геодезичній основі (М 1:500) потребують від суб'єкта господарювання як додатково часу, так і додаткових витрат коштів.

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

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.

Вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється.

Таким чином, дії виконавчого комітету Хмельницької міської ради, які полягали у встановленні рішенням виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489 додаткових вимог для одержання дозволів на розміщення зовнішньої реклами у вигляді необхідності подання робочому органу додаткових документів, виконання додаткових робіт (виконання яких не передбачено на момент подання заяви про отримання дозволу) створюють додаткові адміністративні бар'єри доступу суб'єктів господарювання на ринок зовнішньої реклами в місті Хмельницькому є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України "Про захист економічної конкуренції" у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, шляхом прийняття рішення, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України "Про захист економічної конкуренції" вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється.

Адміністративною колегією Відділення:

- 17 вересня 2021 року були надані виконавчому комітету Хмельницької міської ради (вул. Гагаріна, 3, м. Хмельницький, 29000, ідентифікаційний код юридичної особи - 04060772) рекомендації "Про припинення дій, що містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції" №72/37-рк/к.

Відповідно до наданих рекомендацій вищезазначений виконавчий комітет Хмельницької міської ради повинен був припинити дії які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене 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 шляхом приведення "Порядку розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади», затвердженого рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 27.05.2021 року №489, у відповідність до вимог чинного законодавства.

Листом від 02.12.2021 року №7604-02-20-21 виконавчий комітет Хмельницької міської ради повідомив, що на виконання рекомендацій адміністративної колегії від 17.09.2021 року №72/37-рк/к управлінням архітектури та містобудування Хмельницької міської ради буде внесено зміни до рішення виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489, «Про Порядок розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади», однак станом на 01.03.2022 року (після закінчення двомісячного терміну виконання рекомендацій) вищезгаданих змін виконавчим комітетом Хмельницької МР внесено не було.

Таким чином, виконавчим комітетом Хмельницької МР не були здійснені заходи щодо приведення «Порядку розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади», затвердженого рішенням виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489 у відповідність до вимог чинного законодавства.

Рекомендації адміністративної колегії Відділення "Про припинення дій, що містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції" від 17.09.2021 року №72/37-рк/к не виконані.

Виконавчий комітет Хмельницької міської ради не надав зауважень та заперечень на подання з попередніми висновками у справі № 72/08-22 від 07.07.2022 №72-03/55-п.

Таким чином, доказами, зібраними у справі, доводиться висновок Відділення про те, що дії виконавчого комітету Хмельницької міської ради, які полягали у встановленні рішенням виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489 додаткових вимог для одержання дозволів на розміщення зовнішньої реклами у вигляді необхідності подання робочому органу додаткових документів, виконання додаткових робіт (виконання яких не передбачено на момент подання заяви про отримання дозволу) створюють додаткові адміністративні бар'єри доступу суб'єктів господарювання на ринок зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, шляхом прийняття рішення, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Такі дії Відповідача є антиконкурентними, передбачені частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та заборонені відповідно до частини 3 статті 15 зазначеного Закону.

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 виконавчого комітету Хмельницької міської ради **вул. Героїв Маріуполя, 3**, які полягали у встановленні рішенням виконавчого комітету Хмельницької МР від 27.05.2021 року №489 додаткових вимог для одержання дозволів на розміщення зовнішньої реклами у вигляді необхідності подання робочому органу додаткових документів, виконання додаткових робіт (виконання яких не передбачено на момент подання заяви про отримання дозволу) та створюють додаткові адміністративні бар'єри доступу суб'єктів господарювання на ринок зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України "Про захист економічної конкуренції" у вигляді антиконкурентних дій органу місцевого самоврядування, шляхом прийняття рішення, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

2. Зобов'язати виконавчий комітет Хмельницької міської ради припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначеного в пункті 1 резолютивної частини цього подання шляхом приведення "Порядку розміщення зовнішньої реклами на території Хмельницької міської територіальної громади", затвердженого рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 27.05.2021 року №489, 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. голови Відділення

Олег ФЕДОРЧУК