



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ  
ХМЕЛЬНИЦЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РІШЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

від 09 лютого 2018 року

м. Хмельницький

№3-р/к

справа №02-06/59-17

Про визнання вчинення порушення  
законодавства про захист  
економічної конкуренції

Адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі - адміністративна колегія Відділення) розглянула матеріали справи №02-06/59-17 відносно Старокостянтинівської міської ради (вул. Костянтина Острозького, 61, м. Старокостянтинів, 31100, Код ЄДРПОУ 36027760) (надалі – Старокостянтинівська МР) та подання з попередніми висновками відділу досліджень та розслідувань Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – Відділення) від 19.01.2018 №08/04-п,

**ВСТАНОВИЛА:**

Відділенням здійснюється постійний державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на товарному ринку будівництва та суміжних з ним ринках з боку органів місцевого самоврядування, в тому числі Старокостянтинівської МР.

Під час здійснення державного контролю в діях Старокостянтинівської МР були виявлені ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції передбаченого 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.

У зв'язку з чим, розпорядженням адміністративної колегії Відділення від 27 жовтня 2017 року №62-рп/к було розпочато розгляд справи №02-06/59-17 відносно Старокостянтинівської МР.

Під час розгляду справи було з'ясовано, що Старокостянтинівська 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» Старокостянтинівська міська рада та її виконавчий комітет в межах своєї компетенції самостійно вирішують питання місцевого значення, виходячи із інтересів громадян, які проживають на території міста Старокостянтинів, та державних інтересів, проводить у

життя рішення вищестоящих органів державної влади, забезпечує дотримання законності та правопорядку.

Старокостянтинівська міська рада та її виконавчий комітет є правомочними розглядати та вирішувати будь-які питання, віднесені законодавством до компетенції органів місцевого самоврядування, а також утворених ними органів.

Рішення Старокостянтинівської 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.

Статтею 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, зокрема, належать повноваження, щодо залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», встановлено правові та організаційні основи містобудівної діяльності, зокрема щодо залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту.

Статтею 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що замовник це фізична або юридична особа, яка має намір щодо забудови території (однієї чи декількох земельних ділянок) і подала в установленому законодавством порядку відповідну заяву.

Статтею 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено, що:

- економічна конкуренція це 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;
- суб'єкт господарювання це юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізична особа, що здійснює діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність, у тому числі яка здійснює контроль над іншою юридичною чи фізичною особою; група суб'єктів господарювання, якщо один або декілька з них здійснюють контроль над іншими. Суб'єктами господарювання визнаються також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю в частині їх діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності. Господарською діяльністю не вважається діяльність фізичної особи з придбання товарів народного споживання для кінцевого споживання;
- товар це будь-який предмет господарського обороту, в тому числі продукція, роботи, послуги, документи, що підтверджують зобов'язання та права (зокрема цінні папери).

Тобто, частина замовників у розумінні статті 1 цього Закону є суб'єктами господарювання, зокрема це особи які здійснюють діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність на ринках будівництва та суміжних з ним ринках або посередники (ріелтори, особи що надають приміщення або житло в оренду тощо).

У поточні редакції Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» статтею 40 передбачено наступне.

1. Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту встановлюють органи місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.

2. Замовник, який має намір щодо забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункті, зобов'язаний взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту, крім випадків, передбачених частиною четвертою цієї статті.

3. Пайова участь у розвитку інфраструктури населеного пункту полягає у перерахуванні замовником до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію до відповідного місцевого бюджету коштів для створення і розвитку зазначеної інфраструктури.

4. До пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту **не залучаються** замовники у разі будівництва:

1) об'єктів будь-якого призначення на замовлення державних органів або органів місцевого самоврядування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;

2) будівель навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту, медичного і оздоровчого призначення;

3) будинків житлового фонду соціального призначення та доступного житла;

4) індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків загальною площею до 300 квадратних метрів, господарських споруд, розташованих на відповідних земельних ділянках;

5) об'єктів комплексної забудови територій, що здійснюється за результатами інвестиційних конкурсів або аукціонів;

6) об'єктів будівництва за умови спорудження на цій земельній ділянці об'єктів соціальної інфраструктури;

7) об'єктів, що споруджуються замість тих, що пошкоджені або зруйновані внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;

8) об'єктів, передбачених Державною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, за рахунок коштів інвесторів;

9) об'єктів інженерної, транспортної інфраструктури, об'єктів енергетики, зв'язку та дорожнього господарства (крім об'єктів дорожнього сервісу);

10) об'єктів у межах індустріальних парків на замовлення ініціаторів створення індустріальних парків, керуючих компаній індустріальних парків, учасників індустріальних парків.

Слід зазначити, що вказаний перелік є виключним та не допускає можливості його розширення чи зміни.

Рішенням дванадцятої сесії Старокостянтинівської МР від 07.10.2016 року №15 «Про пайову участь (внесок) замовників у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів» було затверджено Порядок участі замовників у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів (надалі – Порядок).

Контроль за виконанням цього рішення було покладено на заступника міського голови та постійну комісію з питань будівництва, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Порядком визначено, що замовник це фізична або юридична особа, яка має у власності або у користуванні земельну ділянку і подала у встановленому у встановленому законодавством порядку заяву (клопотання) щодо її забудови для здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування.

Пунктом 1.2 Порядку зі змінами та доповненнями передбачено, що Замовник, який має намір здійснити будівництво об'єкта містобудування у м. Старокостянтинів, зобов'язаний взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста, крім випадків, передбачених пунктом 1.6 цього Порядку.

Пайова участь замовника у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Старокостянтинів полягає у відрахуванні замовником, для

забезпечення створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста, коштів до міського бюджету – цільового фонду соціально-економічного та культурного розвитку міста.

Дія цього Порядку поширювалась на всіх замовників, незалежно від їх форми власності.

Пунктом 1.6 Порядку, передбачено випадки у яких замовники не залучаються до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Старокостянтинів, так зокрема визначено, що «до пайової участі не залучаються замовники у разі здійснення будівництва об'єктів енерго-, тепло-, газо-, водопостачання (за виключенням усіх видів автозаправних станцій).»

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» пункт який стосується цих же питань викладено у наступній редакції: «до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста не залучаються замовники у разі будівництва об'єктів інженерної, транспортної інфраструктури, об'єктів енергетики, зв'язку та дорожнього господарства (крім об'єктів дорожнього сервісу)».

Згідно статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» інженерно-транспортна інфраструктура це комплекс інженерних, транспортних споруд і комунікацій. Відповідно статті 1 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» об'єкт енергетики це електрична станція (крім ядерної частини атомної електричної станції), електрична підстанція, електрична мережа, підключені до об'єднаної енергетичної системи України, а також котельня, підключена до магістральної теплової мережі, магістральна теплова мережа, споруда альтернативної енергетики тощо.

Як визначено у статті 71 Земельного кодексу України до земель дорожнього господарства належать землі під проїзною частиною, узбіччям, земляним полотном, декоративним озелененням, резервами, кюветами, мостами, тунелями, транспортними розв'язками, водопропускними спорудами, підпірними стінками і розташованими в межах смуг відведення іншими дорожніми спорудами та обладнанням, а також землі, що знаходяться за межами смуг відведення, якщо на них розміщені споруди, що забезпечують функціонування автомобільних доріг, а саме: а) паралельні об'їзні дороги, поромні переправи, снігозахисні споруди і насадження, протилавинні та протисельові споруди, вловлюючі з'їзди; б) майданчики для стоянки транспорту і відпочинку, підприємства та об'єкти служби дорожнього сервісу; в) будинки (в тому числі жилі) та споруди дорожньої служби з виробничими базами; г) захисні насадження. Згідно статті 71 Земельного кодексу України до земель зв'язку належать земельні ділянки, надані під повітряні і кабельні телефонно-телеграфні лінії та супутникові засоби зв'язку, що відповідно являються об'єктами зв'язку.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про автомобільні дороги» інженерне облаштування це спеціальні споруди та засоби, призначені для забезпечення безпечних та зручних умов руху (освітлення, технологічного зв'язку, вимірювання вагових і габаритних параметрів транспортних засобів, примусового зниження швидкості руху тощо). Об'єкти дорожнього сервісу це спеціально облаштовані місця для зупинки маршрутних транспортних засобів, майданчики для стоянки транспортних засобів, майданчики відпочинку, видові майданчики, автозаправні станції, пункти технічного обслуговування, мотелі, готелі, кемпінги, торговельні пункти (у тому числі малі архітектурні форми), автозаправні комплекси, складські комплекси, пункти медичної та технічно-евакуаційної допомоги, пункти миття транспортних засобів, пункти приймання їжі та питної води, автопавільйони, а також інші об'єкти, на яких здійснюється обслуговування учасників дорожнього руху та які розміщуються на землях дорожнього господарства або потребують їх використання для заїзду та виїзду на автомобільну дорогу.

Тобто, у разі здійснення будівництва «об'єктів транспортної інфраструктури, зв'язку та дорожнього господарства (крім об'єктів дорожнього сервісу)» такі суб'єкти

господарювання залучаються до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів шляхом відрахування відповідних коштів, хоча це не передбачено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Таким чином, в результаті таких дій Старокостянтинівської МР було звужено перелік суб'єктів господарювання – замовників, які не повинні залучатися до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів, що могло призвести до обмеження їх самостійності, яке не передбачене законами України.

Частиною другою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбаченого, що суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Сфера можливого втручання державних органів у ринкові відносини охоплює велику кількість різноманітних «регуляторних» засобів, які можуть бути використані для впливу на ринки або управління окремим 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.

Відповідно до 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.

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.

Отже, кожен суб'єкт господарювання – замовник, орієнтуючись на дію чинних норм законодавства України, зокрема Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», в частині реалізації своїх прав на проведення забудови земельної ділянки при виборі об'єкта будівництва, повинен чітко розуміти чи буде він залучений для сплати коштів до участі у створенні і розвитку інженерно - транспортної та соціальної інфраструктури, в даному випадку м. Старокостянтинів, або ні.

Таким чином, дії Старокостянтинівської МР, які полягали у встановленні порядком участі замовників у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів переліку випадків у яких замовники не залучаються до пайової участі, який не відповідав вимогам положень, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», що могло призвести до обмеження самостійності суб'єктів господарювання – замовників, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції передбаченим 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.

У ході розгляду справи №02-06/59-17 листом від 10.01.2018 №45/20-22-77/2018 Старокостянтинівська МР повідомила, що рішенням 23 сесії від 24.11.2017 №16 «Про внесення змін до Порядку участі замовників у створенні і розвитку інженерно - транспортної та соціальної інфраструктури м. Старокостянтинів» внесено зміни до пункту 1.6. Порядку участі замовників у створенні і розвитку інженерно - транспортної та соціальної інфраструктури м. Старокостянтинів та викладено вказаний пункт в редакції частини 4 статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Тобто, Старокостянтинівською МР вжито заходи для припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Старокостянтинівській МР було надіслано подання з попередніми висновками у справі №02-06/59-17 від 19.01.2018 №08/04-п з яким вона була ознайомена належним чином.

У відповідь на подання з попередніми висновками будь-яких зауважень та пропозицій по суті розгляду справи Старокостянтинівською МР не надано.

Розглянувши матеріали справи, подання з попередніми висновками у їх сукупності, адміністративна колегія Відділення дійшла до висновку, що подані матеріали є достатні, а наведені у поданні висновки обґрунтовані і доведені, що є підставою для прийняття рішення.

Враховуючи вищевикладене, керуючись статтями 7, 12<sup>1</sup>, 14 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 23.02.01 за №32-р та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30.03.01 року за № 291/5482, зі змінами та доповненнями, пунктом 33 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року за №5, зареєстрованим 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:**

Визнати дії Старокостянтинівської міської ради, які полягали у встановленні порядку участі замовників у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів, затвердженим рішенням дванадцятої сесії Старокостянтинівської МР від 07.10.2016 року №15 «Про пайову участь (внесок) замовників у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Старокостянтинів», переліку випадків у яких замовники не залучаються до пайової участі, який не відповідав вимогам положень, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», що могло призвести до обмеження самостійності суб'єктів господарювання – замовників, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції передбаченого 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.

Відповідно до частини першої статті 60 Закону України „Про захист економічної конкуренції” рішення органів комітету України може бути оскаржене до Господарського суду в двомісячний строк з дня його одержання.

Голова адміністративної колегії  
голова відділення

В. Олуйко