



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ХМЕЛЬНИЦЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

18 червня 2018 року

м. Хмельницький

№08/13-рк/к

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

Адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали дослідження товарного ринку будівництва,

ВСТАНОВИЛА:

Хмельницьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (надалі – Відділення) 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 Хмельницької області, в тому Городоцької міської ради (вул. Грушевського, 53, м. Городок, 32000) (надалі – Городоцька МР).

Під час здійснення державного контролю з'ясовано, що Городоцька МР 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» Городоцька міська рада та її виконавчий комітет в межах своєї компетенції самостійно вирішують питання місцевого значення, виходячи із інтересів громадян, які проживають на території м. Городок, та державних інтересів, проводить у життя рішення вищестоящих органів державної влади, забезпечує дотримання законності та правопорядку.

Городоцька 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 Городоцької 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).

Відповідно до частин першої другої та третьої статі 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту встановлюють органи місцевого самоврядування відповідно до цього Закону. 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. 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.

Згідно з частиною четвертою статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» 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 Городоцької МР VI скликання від 25.11.2011 року №9 «Про пайову участь замовників будівництва у розвитку інфраструктури м. Городок» було затверджено Порядок залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвиток інфраструктури м. Городок (надалі – Порядок).

Контроль за виконанням цього рішення було покладено на постійну комісію питань житлово-комунального господарства.

Порядок визначає умови залучення коштів замовників будівництва для розвитку інфраструктури з урахуванням соціально-економічної важливості об'єктів будівництва.

Пунктом 1.1. визначено, що залучення пайових внесків до спеціального цільового фонду бюджету здійснює рада в особі міського голови.

Пунктом 1.4. Порядку, передбачено випадки у яких замовники не залучаються до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Городок.

Слід відмітити, що зазначений Порядок не відповідає частинні четвертій статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме відсутні абзаци щодо не залучення замовників до пайової участі у разі здійснення будівництва:

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

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

Згідно з статтею 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» інженерно-транспортна інфраструктура це комплекс інженерних, транспортних споруд і комунікацій. Відповідно до 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.

Згідно з статтею 1 Закону України «Про індустріальні парки» індустріальний (промисловий) парк (далі - індустріальний парк) це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері переробної промисловості, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку.

Тобто, у разі здійснення будівництва об'єктів транспортної інфраструктури, зв'язку та дорожнього господарства (крім об'єктів дорожнього сервісу) та об'єктів у межах індустріальних парків на замовлення ініціаторів створення індустріальних парків, керуючих компаній індустріальних парків, учасників індустріальних парків на території м. Городок такі суб'єкти господарювання могли залучатися до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури шляхом відрахування відповідних коштів, хоча це не передбачено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Таким чином, в результаті таких дій Городоцької МР було звужено перелік суб'єктів господарювання – замовників, які не повинні залучатися до пайової участі у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури м. Городок, 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.

Таким чином, дії Городоцької МР, які полягають у встановленні порядку залучення, розрахунку розміру і використання коштів пайової участі у розвиток інфраструктури м. Городок, затвердженого рішенням Городоцької МР VI скликання від 25.11.2011 року №9 «Про пайову участь замовників будівництва у розвитку інфраструктури м. Городок», згідно якого було звужено перелік 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 окремих суб'єктів господарювання – замовників, містять ознаки порушення 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.

Зважаючи на те, що вищевказані дії Городоцької МР не призвели до суттєвого обмеження конкуренції, не завдали значних збитків окремим особам та суспільству, керуючись статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та статтею 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», адміністративна колегія Відділення,

РЕКОМЕНДУЄ:

Городоцькій міській раді (вул. Грушевського, 53, м. Городок, 32000) припинити дії, які містять 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 шляхом встановлення переліку випадків у яких замовники не залучаються до пайової участі у розвитку інфраструктури м. Городок у відповідності до вимог чинного законодавства.

Відповідно до частини другої статті 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, рекомендації органів Антимонопольного комітету України підлягають обов’язковому розгляду органами чи особами, яким вони надані.

Частиною третьої статті 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції” передбачено, що за умови виконання положень рекомендації органів Антимонопольного комітету України, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.

Про результати розгляду цих рекомендацій та здійснені заходи повідомити Відділення у місячний строк з дня їх отримання.

Голова адміністративної колегії,
заступник голови відділення – начальник ВДР

Р. Примуш