



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЙНІ РОЗ'ЯСНЕННЯ

04 квітня 2024 року

№ 6-pp

Щодо застосування законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування під час визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки під час продажу земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності

- (1) Антимонопольний комітет України (далі – Комітет) надає ці Рекомендаційні роз'яснення відповідно до пункту 13 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», частини шостої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» з метою однакового застосування норм статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (2) Ці Рекомендаційні роз'яснення визначають підходи, які рекомендується застосовувати органам місцевого самоврядування під час визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки під час продажу земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності.

I. Загальні положення

Визначення антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування

- (3) Згідно із частиною першою статті 5 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, законів України «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», цього Закону, інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів.
- (4) Відповідно до пункту 1 статті 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

- (5) Згідно із статтею 6 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення становлять систему органів Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету.
- (6) Відповідно до абзацу третього статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» (далі – Закон) економічна конкуренція (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.
- (7) Згідно із частиною другою статті 4 Закону 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.
- (8) Відповідно до частини першої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» органи влади, органи місцевого самоврядування беруть участь у розробленні та реалізації конкурентної політики, взаємодіють з Антимонопольним комітетом України в питаннях розвитку конкуренції, розроблення регіональних програм економічного розвитку та інформують Антимонопольний комітет України про виконання заходів, пов'язаних з реалізацією конкурентної політики.
- (9) Відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержувати дозвіл Антимонопольного комітету України на концентрацію у випадках, передбачених законом.
- (10) Отже, законодавством про захист економічної конкуренції передбачається взаємодія між органами Комітету й органами місцевого самоврядування з метою розвитку та підтримки конкуренції.
- (11) У процесі проведення зазначеної взаємодії та контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції органи Комітету виявляють, що в окремих випадках дії органів місцевого самоврядування містять ознаки порушення, передбаченого статтею 15, пунктом 3 статті 50 Закону, зокрема, визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок під час продажу земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, не на конкурентних засадах, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (12) Згідно з пунктом 3 статті 50 Закону порушенням законодавства про захист економічної конкуренції є антиконкурентні дії органів місцевого самоврядування.

- (13) Так, відповідно до частини третьої статті 15 Закону вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.
- (14) Згідно із частиною першою статті 15 Закону 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.
- (15) Відповідно до частини другої статті 15 Закону антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, визнаються:
- заборона або перешкоджання створенню нових підприємств чи здійснення підприємництва в інших організаційних формах у будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво, придбання чи реалізацію певних видів товарів;
 - пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні чи інші форми об'єднань або здійснення узгоджених дій концентрації суб'єктів господарювання в інших формах;
 - пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів чи першочергового їх придбання у певних продавців;
 - будь-яка дія, спрямована на централізований розподіл товарів, а також розподіл ринків між суб'єктами господарювання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи продавців;
 - встановлення заборони на реалізацію певних товарів з одного регіону країни в іншому або надання дозволу на реалізацію товарів з одного регіону в іншому в певному обсязі чи за виконання певних умов;
 - надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції;
 - дія, внаслідок якої окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами;
 - дія, якою встановлюються не передбачені законами України заборони та обмеження самостійності підприємств, у тому числі щодо придбання чи реалізації товарів, ціноутворення, формування програм діяльності та розвитку, розпорядження прибутком.
- (16) При цьому наведений перелік заборонених дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю в частині другій статті 15 Закону не є вичерпним, оскільки загальна заборона, що міститься в частині першій цієї статті, стосується будь-яких дій або рішень, які обмежують, усувають або спотворюють конкуренцію.

- (17) Отже, нормами законодавства про захист економічної конкуренції не допускається негативний вплив на конкуренцію з боку органів місцевого самоврядування.
- (18) Варто зазначити, що встановлення органами Комітету факту завдання шкоди конкуренції такими антиконкурентними діями (бездіяльністю) не є необхідним. Достатнім є високий ступінь імовірності настання антиконкурентних наслідків за результатами конкретних управлінських рішень, дій (бездіяльності) органів місцевого самоврядування.

Законодавство у сфері проведення експертної грошової оцінки земель

- (19) Згідно із частиною першою статті 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.
- (20) Відповідно до частини третьої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.
- (21) У частині першій статті 143 Конституції України встановлено, зокрема, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в їх комунальній власності, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.
- (22) Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчих органів рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- (23) Згідно із частиною другою статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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.
- (24) Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 України, цим та іншими законами.
- (25) Згідно із частиною третьою статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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.

- (26) У статті 2 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) передбачено, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).
- (27) Відповідно до частини першої статті 3 ЗК України земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.
- (28) Згідно з пунктами «а» та «б» частини першої статті 12 ЗК України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин належить, зокрема, розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу.
- (29) Відповідно до статті 83 ЗК України землі, які належать на праві власності територіальним громадам, є комунальною власністю (частина перша). У комунальній власності перебувають:
- а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;
 - б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування;
 - в) землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону (частина друга).
- (30) Громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених Кодексом, або за результатами аукціону (абзац перший частини першої статті 116 ЗК України).
- (31) Набуття права на землю громадянами та юридичними особами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування (частина друга статті 116 ЗК України).
- (32) Згідно із частиною першою статті 122 ЗК України сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки у власність або у користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб.
- (33) Органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу, здійснюють продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або передають їх у користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) громадянам, юридичним особам та іноземним державам на підставах та в порядку, встановлених цим Кодексом (частина перша статті 127 ЗК України).
- (34) Закон України «Про оцінку земель» визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні, регулювання відносин, пов'язаних з процесом оцінки земель, забезпечення проведення оцінки земель, з метою

захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель.

- (35) Одним із принципів проведення оцінки земель, визначених статтею 4 цього Закону, є *рівність перед законом суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель*.
- (36) Відповідно до абзацу сьомого статті 1 Закону України «Про оцінку земель» експертна грошова оцінка земельних ділянок – результат визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав оцінювачем (експертом з питань оцінки земельної ділянки) із застосуванням сукупності підходів, методів та оціночних процедур, що забезпечують збір та аналіз даних, проведення розрахунків і оформлення результатів у вигляді звіту.
- (37) Згідно із частиною шостою статті 5 Закону України «Про оцінку земель» експертна грошова оцінка земельних ділянок та прав на них проводиться з метою визначення вартості об'єкта оцінки.
- (38) Експертна грошова оцінка земельних ділянок використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них, крім випадків, визначених цим Законом, а також іншими законами (частина сьома статті 5 Закону України «Про оцінку земель»).
- (39) Відповідно до статті 6 Закону України «Про оцінку земель» суб'єктами оціночної діяльності у сфері оцінки земель, зокрема, є:
- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що здійснюють управління у сфері оцінки земель, а також юридичні та фізичні особи, заінтересовані у проведенні оцінки земельних ділянок;
 - юридичні особи – суб'єкти господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, що мають у своєму складі оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок (у частині виконання робіт з експертної грошової оцінки земельних ділянок);
 - фізичні особи – підприємці, які отримали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок (у частині виконання робіт з експертної грошової оцінки земельних ділянок).
- (40) Згідно із частиною першою статті 7 Закону України «Про оцінку земель» оцінювачами з експертної грошової оцінки земельних ділянок можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які склали кваліфікаційний іспит та одержали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок відповідно до вимог цього Закону та Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».
- (41) Частиною другою статті 13 Закону України «Про оцінку земель» визначено випадки обов'язкового проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, зокрема, відчуження та страхування земельних ділянок, що належать до державної або комунальної власності, крім випадку, передбаченого абзацом сьомим частини першої цієї статті.
- (42) Згідно із частиною третьою статті 15 Закону України «Про оцінку земель» підставами для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки є договір, який укладається заінтересованими особами в порядку, встановленому законом, а також рішення суду.

- (43) Відповідно до частини третьої статті 19 Закону України «Про оцінку земель» експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться суб'єктами оціночної діяльності у сфері оцінки земель відповідно до вимог цього Закону, Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні», а також інших нормативно-правових актів та норм і правил.
- (44) *Державне регулювання у сфері оцінки земель* полягає в забезпеченні об'єктивності та законності проведення оцінки земель, контролю у цій сфері, впровадження в практику оціночної діяльності міжнародних норм та правил, *створення конкурентного середовища для суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель* і серед навчальних закладів, що здійснюють професійну підготовку оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, а також у забезпеченні суспільних інтересів з питань оцінки земель (частина перша статті 25 Закону України «Про оцінку земель»).
- (45) Згідно із частиною першою статті 25 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні» *органи місцевого самоврядування зобов'язані* дотримуватися вимог цього Закону в частині майна, майнових прав, що є у комунальній власності, в тому числі забезпечити єдність нормативно-правових вимог проведення оцінки зазначеного майна, передбачених цим Законом, *сприяти створенню конкурентного середовища серед суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання*.

Під час продажу земельних ділянок на земельних торгах

- (46) Частиною другою статті 127 ЗК України передбачено, що продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису), а також передача акціонерним товариством, товариством з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі, яке утворилося шляхом перетворення державного підприємства, в суборенду земельних ділянок державної власності, що були передані зазначеним господарським товариствам в оренду відповідно до статті 120¹ Кодексу, здійснюються на конкурентних засадах (на земельних торгах у формі електронного аукціону) у випадках та порядку, встановлених главою 21 Кодексу.
- (47) Обов'язковість продажу земельних ділянок комунальної власності або передачі їх у користування на конкурентних засадах (на земельних торгах) передбачена статтею 134 ЗК України. Так, згідно із частиною першою цієї статті земельні ділянки комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) окремими лотами на конкурентних засадах (на земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.
- (48) Відповідно до частини другої статті 135 ЗК України земельні торги проводяться у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу ціну за придбання прав емфітевзису, суперфіцію, або найвищий розмір орендної плати, зафіксовані під час проведення земельних торгів.
- (49) Організатором земельних торгів у разі продажу земельної ділянки, укладення договору суперфіцію або емфітевзису є, зокрема, орган місцевого самоврядування, що здійснює

реалізацію права комунальної власності на земельні ділянки відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Кодексу; у разі укладення договору оренди земельної ділянки – особа, яка відповідно до закону може виступати орендодавцем такої земельної ділянки.

- (50) Відповідно до частини п'ятої статті 135 ЗК України витрати (видатки), здійснені на підготовку лота для продажу на земельних торгах (крім випадків продажу на земельних торгах земельних ділянок приватної власності), відшкодовуються переможцем земельних торгів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.
- (51) Згідно із частиною першою статті 136 ЗК України підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів. Підготовка лотів до проведення земельних торгів включає, зокрема:
- отримання витягу про нормативну грошову оцінку земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель» у разі продажу на земельних торгах права оренди на неї;
 - проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки відповідно до Закону України «Про оцінку земель», крім випадків проведення земельних торгів щодо набуття права оренди земельної ділянки;
 - встановлення стартової ціни продажу земельної ділянки, яка щодо земель державної та комунальної власності не може бути нижчою за експертну грошову оцінку земельної ділянки;
 - встановлення стартового розміру річної орендної плати, який щодо земель державної та комунальної власності не може бути меншим, ніж розмір орендної плати, визначений Податковим кодексом України, а щодо земельних ділянок державної та комунальної власності сільськогосподарського призначення сільськогосподарських угідь – не може бути меншим 7 відсотків їх нормативної грошової оцінки;
 - встановлення стартової ціни продажу прав емфітевзису, суперфіцію земельної ділянки, яка щодо земель державної чи комунальної власності не може бути нижчою за вартість відповідного права, визначену шляхом проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок.
- (52) Фінансування підготовки лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів.
- (53) Закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах здійснюється в порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель (частина шоста статті 136 ЗК України).
- (54) Водночас Закон України «Про здійснення державних закупівель» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі», який відповідно до пункту 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» (у редакції від 25.12.2015) набрав чинності, з дня, наступного за днем його опублікування, та введено в дію:
- з 1 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання;
 - з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників.
- (55) Пунктом 4 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» (у редакції від 06.05.2016) дозволено замовникам, для яких цей Закон вводиться в дію з 1 серпня 2016 року, використовувати електронну систему закупівель з

метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору, у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзаці першому частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

- (56) Пунктом 13 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачено, що конкурентна процедура закупівлі (далі – тендер) – здійснення конкурентного відбору учасників за процедурами закупівлі відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентного діалогу.
 - (57) При цьому відповідно до частини другої статті 20 Закону України «Про публічні закупівлі» для проведення відкритих торгів має бути подано не менше двох тендерних пропозицій.
 - (58) Згідно із частиною другою статті 32 Закону України «Про публічні закупівлі» тендер автоматично відміняється електронною системою закупівель у разі:
 - подання для участі: у відкритих торгах – менше двох тендерних пропозицій; у конкурентному діалозі – менше трьох тендерних пропозицій; у відкритих торгах для укладення рамкових угод – менше трьох тендерних пропозицій; у кваліфікаційному відборі першого етапу торгів з обмеженою участю – менше чотирьох пропозицій;
 - допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій у процедурі відкритих торгів, у разі якщо оголошення про проведення відкритих торгів оприлюднено відповідно до частини третьої статті 10 цього закону, а в разі застосування конкурентного діалогу, другого етапу торгів із обмеженою участю або здійснення закупівлі за рамковими угодами з кількома учасниками – менше трьох тендерних пропозицій;
 - відхилення всіх тендерних пропозицій згідно з цим законом.
 - (59) *Отже, чинне законодавство також не містить виключень, які б дозволяли організатору земельних торгів здійснювати закупівлю послуг з оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах за участю одного учасника, тобто без проведення процедури конкурентного відбору.*
 - (60) Відповідно до частини третьої статті 25 Господарського кодексу України уповноважені органи державної влади й органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання.
 - (61) *Враховуючи наведене, органи місцевого самоврядування під час підготовки лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) зобов'язані здійснювати закупівлю послуг з оцінки земель у порядку, визначеному законодавством про здійснення публічних закупівель, тобто на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.*
- Під час продажу земельних ділянок без земельних торгів*
- (62) Порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам передбачений статтею 128 ЗК України.
 - (63) Відповідно до частини першої статті 128 ЗК України продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовані

об'єкти, які підлягають приватизації) та комунальної власності для потреб, визначених цим Кодексом, провадиться місцевими державними адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

- (64) Згідно із частиною другою статті 128 ЗК України громадяни та юридичні особи, зацікавлені у придбанні земельних ділянок у власність, подають заяву (клопотання) до відповідного органу виконавчої влади або сільської, селищної, міської ради чи державного органу приватизації. У заяві (клопотанні) зазначаються місце розташування земельної ділянки, її цільове призначення, розміри та площа, а також згода на укладення договору про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки. До заяви (клопотання) додаються:
- а) документ, що посвідчує право користування земельною ділянкою (у разі його наявності), та документи, що посвідчують право власності на нерухоме майно (будівлі та споруди), розташоване на цій земельній ділянці (у разі наявності на земельній ділянці будівель, споруд);
 - б) копія установчих документів для юридичної особи, а для громадянина – копія документа, що посвідчує особу;
 - г) копія свідоцтва про реєстрацію постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України – для юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної держави.
- (65) Відповідно до частини третьої статті 128 ЗК України орган державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування у місячний строк розглядає заяву (клопотання) і приймає рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (якщо такий проект відсутній) та/або про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки (крім земельних ділянок площею понад 50 гектарів для розміщення відкритих спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд) чи про відмову в продажу із зазначенням обґрунтованих причин відмови.
- (66) Згідно з абзацом першим частини восьмої статті 128 ЗК України ціна земельної ділянки визначається за експертною грошовою оцінкою, що проводиться суб'єктами господарювання, які є суб'єктами оціночної діяльності у сфері оцінки земель відповідно до закону, на замовлення органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування. Ціна земельної ділянки площею понад 50 гектарів для розміщення відкритих спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд визначається за нормативною грошовою оцінкою, вказаною в технічній документації. Фінансування робіт з проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки здійснюється за рахунок внесеного покупцем авансу, що не може бути більшим ніж 20 відсотків вартості земельної ділянки, визначеної за нормативною грошовою оцінкою земельної ділянки.
- (67) Частиною четвертою статті 201 ЗК України визначено, що експертна грошова оцінка використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок.
- (68) Відповідно до частини дев'ятої статті 128 ЗК України розрахунки за придбання земельної ділянки можуть здійснюватися з розстроченням платежу за згодою сторін, але не більше ніж на п'ять років. Порядок здійснення розрахунків з розстроченням платежу визначається Кабінетом Міністрів України.

- (69) Постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 381 «Про затвердження Порядку здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності» затверджено Порядок здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності (далі – Порядок).
- (70) Згідно з пунктом 1 Порядку цей Порядок визначає механізм здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання громадянами та юридичними особами земельних ділянок державної та комунальної власності.
- (71) Відповідно до абзацу першого пункту 7 Порядку покупці, заінтересовані у придбанні земельних ділянок державної та комунальної власності, укладають договір про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки з органом, що здійснює продаж земельних ділянок (далі – уповноважений орган), та сплачують авансовий внесок.
- (72) Згідно з пунктом 9 Порядку авансові внески використовуються для фінансування робіт з проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки.
- (73) Пунктом 10 Порядку визначено, що *закупівля послуг з проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки* здійснюється відповідно до законодавства з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.
- (74) Відповідно до пункту 11 Порядку *уповноважений орган визначає на конкурентних засадах юридичну або фізичну особу, яка є суб'єктом оціночної діяльності* в розумінні статті 6 Закону України «Про оцінку земель». Вартість проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки не може бути більшою, ніж авансовий внесок покупця такої ділянки.
- (75) Враховуючи викладене, *замовником* виготовлення експертної грошової оцінки земельної ділянки комунальної власності з метою її викупу громадянами та юридичними особами (як власниками нерухомого майна, яке на них розташовується, так і особами, яким належить право постійного користування, право довічного успадкованого володіння земельною ділянкою) може бути *виключно* орган місцевого самоврядування.
- (76) *Виконавцями* послуг з експертної грошової оцінки земельних ділянок можуть бути *виключно* суб'єкти господарювання, які є суб'єктами оціночної діяльності у сфері оцінки земель відповідно до вимог Закону України «Про оцінку земель» та Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні».
- (77) У разі виникнення бажання у власника нерухомого майна викупити земельну ділянку комунальної власності з розстроченням платежу відповідно до частини дев'ятої статті 128 ЗК України та на підставі Порядку обов'язковість визначення на конкурентних засадах суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки чітко встановлена законодавством (зокрема Порядком).
- (78) Водночас на етапі проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки з метою її викупу орган місцевого самоврядування не може передбачити, чи надалі виникне бажання у власника нерухомого майна скористатися правом викупу земельної ділянки з розстроченням платежу.

- (79) Однак, враховуючи зобов'язання органів місцевого самоврядування щодо сприяння розвитку конкуренції та не вчинення будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, останні, виступаючи замовниками послуг з проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок комунальної власності, повинні здійснювати відбір суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель із дотриманням конкурентних засад.

II. Підходи до застосування норм законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування під час визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок під час продажу земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності

- (80) Згідно із частиною третьою статті 18 Господарського кодексу України органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачені законодавством. Законом можуть бути встановлені винятки з цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів.
- (81) У статті 25 Господарського кодексу України передбачено:
органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції. У разі порушення цієї вимоги органи державної влади, до повноважень яких належить контроль та нагляд за дотриманням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб'єкти господарювання можуть оспорювати такі акти в установленому законом порядку (частина друга);
уповноважені органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання (частина третя).
- (82) Відповідно до норм законодавства про захист економічної конкуренції органи Комітету беруть участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині контролю за прийняттям органами місцевого самоврядування рішень, які мають вплив на конкуренцію.
- (83) Зі свого боку органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію (відповідно до частини другої статті 4 Закону).
- (84) Однак існують випадки коли органи місцевого самоврядування не дотримуються законодавства України про захист економічної конкуренції, зокрема, визначають суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок під час продажу земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності, не на конкурентних засадах, що може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

- (85) У таких випадках органи Комітету розпочинають дослідження та визначають фактори, які можуть мати / мають наслідком недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на ринку.
- (86) Водночас згідно з відомостями Державного реєстру оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок¹ в Україні є 2845 фізичних осіб, що мають чинне кваліфікаційне свідоцтво оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок.
- (87) Також у законодавстві відсутні обмеження щодо надання послуг з експертної грошової оцінки земельних ділянок суб'єктами оціночної діяльності, що діють в інших регіонах України.
- (88) Отже, ринок надання послуг з експертної грошової оцінки земельних ділянок є конкурентним, відкритим та налічує значну кількість його учасників, які змагаються за покупців зазначених послуг.
- (89) Визначення органом місцевого самоврядування не на конкурентних засадах суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки може обмежувати право певних осіб, які мали (мають, могли мати) бажання, можливість та намір взяти участь у такому конкурсі, змагатися за право здійснення відповідної господарської діяльності на ринку надання послуг з експертної грошової оцінки земельних ділянок.
- (90) Тобто внаслідок незабезпечення створення органами місцевого самоврядування конкурентних умов може спотворюватися дія конкурентних механізмів на ринку послуг з експертної грошової оцінки земельних ділянок, суб'єкти яких здійснюють відповідну господарську діяльність, та можуть створюватися негативні умови для конкуренції.
- (91) Це може призводити до викривлення дії конкурентного механізму на підставі того, що одні суб'єкти господарювання будуть здобувати переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок впливу рішень органів місцевого самоврядування.
- (92) При цьому вказані дії органів місцевого самоврядування можуть слугувати бар'єром для входження на зазначені ринки нових конкурентів унаслідок обмеження інформації щодо необхідності проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок.
- (93) Як наслідок, дії органу місцевого самоврядування з визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки не на конкурентних засадах можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, статтею 15 Закону, у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування.

III. Застосування рекомендаційних роз'яснень

- (94) З огляду на викладене, у фокусі уваги органів Комітету під час розгляду питань відповідності дій органів місцевого самоврядування законодавству про захист економічної конкуренції під час визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки є визначення ймовірності настання негативних наслідків для такого ринку.

¹ Розміщений на офіційному вебсайті Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру за посиланням <https://data.gov.ua/dataset/0bf49f6b-c986-433d-8dbe-777b7fdebb88>.

- (95) Процес визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки має відбуватися з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а саме відсутності негативного впливу на конкуренцію (зокрема, можливого).
- (96) Дії органів місцевого самоврядування з визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки не на конкурентних засадах розглядаються на предмет наявності ознак порушень законодавства про захист економічної конкуренції у випадку, якщо існує ймовірність, що такі дії можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (97) Наведені підходи повинні застосовуватися органами місцевого самоврядування під час визначення суб'єкта оціночної діяльності у сфері оцінки земель для проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки під час продажу земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, з метою дотримання ними норм законодавства про захист економічної конкуренції.

Голова Комітету

Павло КИРИЛЕНКО