



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЙНІ РОЗ'ЯСНЕННЯ

13 лютого 2025 р.

Київ

№ 1-pp

Щодо застосування законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування під час погодження / встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування

- (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 погодження / встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування.

I. Загальні положення

Визначення антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування

- (3) У частині першій статті 5 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» передбачено, зокрема, що 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) – 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 вибрати 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 та 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 або бездіяльність органів місцевого самоврядування містять ознаки порушення, передбаченого статтею 15, пунктом 3 статті 50 Закону, у вигляді встановлення не передбачених законами України обмежень самостійності діяльності закладів сфери обслуговування некомунальної форми власності.
- (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 та 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, що регулює питання встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування

- (19) 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.

- (20) Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчих органів рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- (21) 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.
- (22) 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.
- (23) 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.
- (24) Відповідно до частини першої 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.
- (25) Статтею 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.
- (26) Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема, такі повноваження:
- власні (самоврядні) – *встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності* відповідних територіальних громад (підпункт 9 пункту «а» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
 - делеговані – *встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності* (підпункт 4 пункту «б» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).
- (27) Пунктом 13 Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 2006 року № 833, передбачено, що:
- режим роботи торговельного об'єкта та закладу ресторанного господарства, що *належать до комунальної власності*, встановлюється органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства (абзац перший);

- для закладу ресторанного господарства, який обслуговує споживачів на підприємствах, в установах та організаціях, *режим роботи встановлюється суб'єктом господарювання* за домовленістю з їх адміністрацією (абзац другий).

- (28) Відповідно до пункту 19 Правил роботи дрібнороздрібної торговельної мережі, затверджених наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 08.07.1996 № 369, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23 липня 1996 року за № 372/1397, *режим роботи об'єктів дрібнороздрібної торговельної мережі встановлюється суб'єктом господарювання самостійно*, а у випадках, передбачених законодавством, за погодженням з органами місцевого самоврядування.
- (29) Особливості продажу окремих груп продовольчих та непродовольчих товарів, здійснення різних видів торгівлі, роботи закладів ресторанного господарства визначені:
- Правилами роздрібної торгівлі продовольчими товарами, затвердженими наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 11.07.2003 № 185, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23 липня 2003 року за № 628/7949;
 - Правилами роздрібної торгівлі непродовольчими товарами, затвердженими наказом Міністерства економіки України від 19.04.2007 № 104, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 08 листопада 2007 року за № 1257/14524;
 - Правилами роботи закладів (підприємств) ресторанного господарства, затвердженими наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 24.07.2002 № 219, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 серпня 2002 року за № 680/6968.
- (30) Частиною першою статті 32 Закону України «Про систему громадського здоров'я» передбачені обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян під час здійснення будь-яких видів діяльності з метою запобігання утворенню шуму і зменшення його шкідливого впливу на здоров'я людини.
- (31) Згідно із частиною другою статті 32 Закону України «Про систему громадського здоров'я» шум на захищених об'єктах під час здійснення будь-яких видів діяльності не повинен перевищувати рівні, встановлені державними медико-санітарними нормативами для відповідного часу доби.
- (32) На захищених об'єктах із 22 години до 8 години забороняються гучний спів і гучні вигуки, користування звуковідтворювальною апаратурою та іншими джерелами побутового шуму, проведення салютів, феєрверків, використання піротехнічних засобів (частина третя статті 32 Закону України «Про систему громадського здоров'я»).
- (33) Відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 32 Закону України «Про систему громадського здоров'я» передбачені частинами другою, третьою і четвертою цієї статті вимоги щодо додержання тиші та обмеження певних видів діяльності, що супроводжуються шумом, не поширюються на випадки, зокрема, здійснення в закритих приміщеннях будь-яких видів діяльності, що супроводжуються шумом, за умов, що виключають проникнення шуму за межі таких приміщень.
- (34) Згідно із частиною сьомою статті 32 Закону України «Про систему громадського здоров'я» *органи місцевого самоврядування затверджують правила додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, якими з урахуванням особливостей окремих територій (зокрема курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних, заповідних) встановлюють заборони та обмеження щодо певних видів діяльності, що супроводжуються утворенням шуму, а також визначають порядок проведення заходів з використанням вибухових речовин та/або піротехнічних виробів.*

- (35) Отже, чинне законодавство не містить норм, які б наділяли сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи повноваженнями щодо встановлення обов'язку суб'єктів господарювання некомунальної форми власності погодження / встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування некомунальної форми власності.
- (36) Вказане підтверджується висновками в постанові Верховного Суду від 27.05.2021¹ у справі № 691/1305/16-а, де викладена правова позиція, що чинним законодавством України *не надано повноважень* органам місцевого самоврядування *щодо встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування, які не належать до комунальної власності*, без погодження такого режиму із власником, як і його скасування.
- (37) На офіційному вебсайті Державної регуляторної служби України також розміщені роз'яснення² про те, що:
- механізм надання такої адміністративної послуги як погодження режиму роботи є надуманим та не регламентованим законодавчо, а прийняття актів, які його запроваджують, не відповідає чинному законодавству України;
 - підприємці мають право самостійно встановлювати режим роботи й не зобов'язані погоджувати його з жодними органами (крім окремих випадків, встановлених законом);
 - важливим є той факт, що органи місцевого самоврядування встановлюють режим роботи «за погодженням з власниками», а не навпаки.

II. Підходи до застосування норм законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування під час погодження / встановлення режиму роботи закладам сфери обслуговування

- (38) 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.
- (39) 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 (частина друга статті 4 Закону).
- (40) Однак не всі органи місцевого самоврядування дотримуються законодавства України про захист економічної конкуренції. Окремі органи місцевого самоврядування встановлюють не передбачені законами України обмеження самостійності підприємств.
- (41) У таких випадках органи Комітету розпочинають дослідження та визначають фактори, які можуть мати / мають наслідком недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на ринку.
- (42) Так, за результатами здійснення територіальними відділеннями Комітету контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування законодавства про захист економічної конкуренції під час встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування виявлено, що окремі органи місцевого самоврядування приймають рішення, якими встановлюють обов'язок для закладів сфери обслуговування всіх форм власності отримати погодження / встановлення від органу місцевого самоврядування режиму їх роботи.
- (43) Додатково територіальні відділення Комітету з'ясували, що деякі органи місцевого самоврядування встановлюють перелік вимог і документів, які повинен подати суб'єкт

¹ За посиланням: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97218620>.

² За посиланням: <https://www.drs.gov.ua/press-room/vymogy-oms-shhodo-pogodzhennya-rezhymu-roboty-kafe-ta-magazyniv-bezpidstavni/>.

господарювання для погодження / встановлення режиму роботи їх закладів, що, зокрема, покладають на останнього обов'язкові додаткові витрати, наприклад:

- договір на охорону об'єкта, підтримання на об'єкті і прилеглий до нього території громадського порядку;
- протокол проведення досліджень шумового навантаження;
- документи, що підтверджують факт встановлення на об'єкті камер внутрішнього та зовнішнього відеоспостереження;
- документи про підтвердження можливості суб'єкта господарювання проводити певні дії щодо здійснення господарської діяльності в конкретному приміщенні (свідцтво про відповідність збудованого об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів, будівельних норм та правил або акт державної технічної комісії про приймання в експлуатацію, технічний паспорт на нежитлове приміщення);
- письмова згода інших співвласників та/або орендарів приміщення на встановлення режиму роботи об'єкта;
- декларація відповідності матеріально-технічної бази об'єкта вимогам законодавства / дозволу на розміщення об'єкта торгівлі чи побуту;
- угода із спеціалізованим підприємством на вивезення побутового сміття та відходів;
- документи на оренду біотуалетів;
- тощо.

(44) Так, наприклад, Південно-західне міжобласне територіальне відділення Комітету в межах проведення дослідження щодо дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування під час встановлення та погодження режиму роботи об'єктів торгівлі, ресторанного господарства, сфери послуг, відпочинку та розваг у територіальних межах Хмельницької міської територіальної громади встановило³, що Хмельницька міська рада визначила (пункт 2.2 Положення про порядок встановлення режиму роботи об'єктів торгівлі, ресторанного господарства та надання послуг на території міста Хмельницького, затвердженого рішенням тридцять другої сесії Хмельницької міської ради від 25.12.2013 № 15), що для встановлення режиму роботи об'єкта у відповідний час суб'єкт господарювання повинен подати, зокрема, такі документи:

- договір на охорону об'єкта, підтримання на об'єкті і прилеглий до нього території громадського порядку;
- документи, що підтверджують факт встановлення на об'єкті камер внутрішнього та зовнішнього відеоспостереження;
- декларацію відповідності матеріально-технічної бази об'єкта вимогам законодавства / дозволу на розміщення об'єкта торгівлі чи побуту;
- тощо.

(45) Однак, наприклад, згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті приватного підприємства «ОХОРОННИЙ ХОЛДИНГ» (за посиланням: <https://ohholding.com.ua/uk/price>), на 31.01.2024 вартість послуг з охорони магазинів, малих архітектурних форм, ресторанів та кафе становить 550 грн/міс.

(46) Відповідно до даних сайту інтернет-магазину Control.ua (за посиланням: <https://control.ua/ua/services/ustanovka-videonabludeniya>) на 06.08.2024 вартість комплекту до двох камер становить від 3 545 грн, з монтажем – від 4 545 грн (ціна залежить від конкретного завдання та необхідних комплектуючих).

(47) Крім того, отримання декларації відповідності матеріально-технічної бази об'єкта вимогам законодавства / дозволу на розміщення об'єкта торгівлі чи побуту потребує додаткового часу для отримання таких документів: згідно з інформацією з

³ Справа № 72/71-24 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

порталу електронних сервісів Міністерства економіки України (за посиланням: <https://my.gov.ua/info/service/online-2/5085/details>) реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці становить 5 робочих днів.

- (48) Окремі органи місцевого самоврядування передбачають у власних актах вимоги щодо погодження / встановлення режиму роботи суб'єктів господарювання контролю за їх дотриманням органами поліції. Так, наприклад, згідно з пунктом 7.1 Положення про встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності, розташованих на території м. Борисполя, затвердженого рішенням Бориспільської міської ради від 29.03.2016 № 468-7-VII, контроль за дотриманням цього положення здійснює Бориспільське відділення поліції ГУ Національної поліції в Київській області⁴.
- (49) Отже, такі дії органів місцевого самоврядування можуть мати негативний вплив на конкуренцію на відповідних ринках товарів, оскільки можуть призводити до виникнення в суб'єктів господарювання додаткових затрат (матеріального, ресурсного, часового чи іншого характеру), які могли би бути використані ними для підвищення власної конкурентоспроможності.
- (50) При цьому вказані дії органів місцевого самоврядування можуть слугувати бар'єром для вступу на ринок нових конкурентів унаслідок обмеження права суб'єктів господарювання некомунальної форми власності на самостійність здійснення господарської діяльності у вигляді обов'язку погодження / встановлення органами місцевого самоврядування режиму їх роботи.
- (51) Як наслідок, дії органу місцевого самоврядування з встановлення обов'язку суб'єктів господарювання некомунальної форми власності погодження / встановлення органами місцевого самоврядування режиму їх роботи 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

- (52) Враховуючи викладене, у фокусі уваги органів Комітету під час розгляду питань відповідності дій органів місцевого самоврядування законодавству про захист економічної конкуренції під час погодження / встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування некомунальної форми власності є визначення ймовірності настання негативних наслідків для конкуренції.
- (53) Дії органів місцевого самоврядування зі встановлення обов'язку суб'єктів господарювання погодження / встановлення органами місцевого самоврядування режиму їх роботи 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.
- (54) Наведені підходи повинні застосовуватися органами місцевого самоврядування під час погодження / встановлення режиму роботи закладів сфери обслуговування з метою дотримання органами місцевого самоврядування норм законодавства про захист економічної конкуренції.

⁴ Рішення адміністративної колегії Північного міжобласного територіального відділення Комітету від 30.05.2024 № 60/61-р/к про порушення законодавства про захист економічної конкуренції у справі № 389/60/59-рп/к.24 (за посиланням: <https://northmtv.amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/665/d7f/2bd/665d7f2bda6f6329063906.pdf>).

Голова Комітету

Павло КИРИЛЕНКО