



# АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

## РЕКОМЕНДАЦІЙНІ РОЗ'ЯСНЕННЯ

19 травня 2022 р.

№ 4-pp

**Щодо застосування законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування під час прийняття управлінських рішень щодо встановлення розмірів ставок плати за землю і ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**

- (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 прийняття управлінських рішень зі встановлення розмірів ставок плати за землю і ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

### **I. Загальні положення**

*Визначення антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування*

- (3) Комітет здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, законів України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів.
- (4) Відповідно до статті 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, зокрема 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) Статтею 6 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» передбачено, що Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення становлять

систему органів Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету (далі – органи Комітету).

- (6) Відповідно до 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) Статтею 4 Закону передбачено, 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.
- (8) Згідно із частиною першою 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 із 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 ході проведення зазначеної взаємодії та контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції органами Комітету виявляється, що в окремих випадках дії органів місцевого самоврядування містять ознаки порушення, передбаченого статтею 15 Закону, під час прийняття ними управлінських рішень щодо встановлення розмірів ставок плати за землю і ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а саме:  
різних ставок орендної плати та земельного податку (встановлення ставок різного розміру або індивідуальних ставок, пільг зі сплати земельного податку та/або орендної плати залежно від форми власності суб'єктів господарювання, цільового призначення земельної ділянки, місця реєстрації суб'єктів господарювання тощо);

різних ставок податку (умов) на однакові класифікатори об'єктів нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб.

- (12) Так, статтю 15 Закону встановлюється перелік заборон, зокрема, на дії органів місцевого самоврядування, які можуть обмежувати конкуренцію на товарних ринках.
- (13) Частиною першою статті 15 Закону передбачено, що 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.
- (14) Частиною другою статті 15 Закону передбачається, що 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.

- (15) Наведений перелік заборонених дій органів влади, органів місцевого самоврядування та органів адміністративно-господарського управління та контролю в частині другій статті 15 Закону не має вичерпного характеру, оскільки загальна заборона, що міститься в частині першій цієї статті, стосується будь-яких дій або рішень, які обмежують, усувають або спотворюють конкуренцію.
- (16) Отже, нормами законодавства про захист економічної конкуренції не допускається негативний вплив органів місцевого самоврядування чи інших адміністративних інституцій на конкуренцію.
- (17) При цьому 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 місцевих податків і зборів*

- (18) Статтею 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.
- (19) Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчих органів рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».
- (20) Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідну об'єднану територіальну громаду та здійснюють від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законодавством України.
- (21) Відповідно до пункту 24 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключною компетенцією сільських селищних, міських рад є, зокрема, питання щодо встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України (далі – Податковий кодекс).
- (22) Також статтею 69 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи місцевого самоврядування відповідно до Податкового кодексу встановлюють місцеві податки і збори.
- (23) Податкове законодавство України ґрунтується, зокрема, на таких принципах:
- рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації;
  - забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;
  - нейтральності оподаткування - установлення податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоздатності платників податків.

- (24) Згідно зі статтею 10 Податкового кодексу України до місцевих податків належить податок на майно.
- (25) Податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю [відповідно до статті 265 Податкового кодексу].
- (26) Згідно з пунктом 12.3 статті 12 Податкового кодексу сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад, в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків і зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та/або зборів, та про внесення змін до таких рішень.
- (27) При цьому сільським, селищним, міським радам та радам об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів [підпункт 12.3.7 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу].
- (28) Пунктом 30.5 статті 30 Податкового кодексу передбачається, що податкові пільги, порядок та підстави їх надання встановлюються з урахуванням вимог законодавства України про захист економічної конкуренції виключно цим Кодексом, рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, прийнятими відповідно до цього Кодексу.
- (29) Платниками податків визнаються фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), юридичні особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно з цим Кодексом або податковими законами, і на яких покладено обов'язок із сплати податків та зборів згідно з цим Кодексом [стаття 15 Податкового кодексу].
- (30) Зазначимо, що згідно зі статтею 51 Цивільного кодексу України (далі – Цивільний кодекс) до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин.
- (31) З огляду на це фізичні особи-підприємці прирівняні до юридичних осіб та охоплюються спільним поняттям «суб'єкт господарювання» та є конкурентами (учасниками) на певному ринку. Вони наділені таким же обсягом цивільних прав та обов'язків, що їх мають юридичні особи при здійсненні своєї підприємницької діяльності<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012323-11#Text>

**II. Підходи до застосування норм законодавства про захист економічної конкуренції органами місцевого самоврядування при встановленні ставок податку плати за землю і ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**

- (32) 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 із цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів.
- (33) Статтею 25 Господарського кодексу 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 додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб'єкти господарювання можуть оспорювати такі акти в установленому законом порядку;
  - 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.
- (34) 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.
- (35) У свою чергу, органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію [відповідно до статті 4 Закону].
- (36) Однак вимог законодавства України про захист економічної конкуренції та принципів податкового законодавства дотримуються далеко не всюди. Окремі органи місцевого самоврядування інколи встановлюють різні ставки плати за землю й податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для учасників окремих ринків, не враховуючи конкурентних засад, на яких має здійснюватися підприємницька діяльність.
- (37) У таких випадках органи Комітету розпочинають дослідження та визначають фактори, які усувають, обмежують або спотворюють конкуренцію між суб'єктами господарювання, що є учасниками одного товарного ринку. Такими факторами можуть бути, зокрема, дії з надання окремим суб'єктам господарювання пільг чи інших переваг,

які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів; створення несприятливих чи дискримінаційних умов діяльності порівняно з конкурентами тощо.

*Стосовно встановлення різних розмірів ставок плати за землю*

- (38) Використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка. Плата за землю справляється відповідно до закону [стаття 206 Земельного кодексу].
- (39) Платою за землю визначено обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [підпункт 14.1.147 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу].
- (40) Відповідно до статті 269 Податкового кодексу платниками плати за землю є: власники земельних ділянок, земельних часток (паїв); землекористувачі, яким відповідно до закону надані у користування земельні ділянки державної та комунальної власності на правах постійного користування; платники орендної плати - землекористувачі (орендарі) земельних ділянок державної та комунальної власності на умовах оренди.
- (41) Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території, як передбачено пунктом 284.1 статті 284 Податкового кодексу.
- (42) Також Податковим кодексом визначено певні межі встановлення розміру ставки плати за землю [статті 274 та 277 Податкового кодексу].
- (43) Разом із тим, як зазначалося вище, податковим законодавством передбачено, що податкові пільги, порядок та підстави їх надання встановлюються з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Тобто встановлення пільг (розмірів ставок) щодо сплати земельного податку не повинно призводити до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на ринку.
- (44) Зі скарг, звернень суб'єктів господарювання та аналізу проєктів нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, які надходять на розгляд до органів Комітету, щодо застосування різних розмірів ставок плати за землю (орендної плати та земельного податку), вбачається, що найчастіше органи місцевого самоврядування можуть вчиняти антиконкурентні дії, встановлюючи:
- різні відсоткові ставки орендної плати за земельні ділянки однакового цільового призначення суб'єктам господарювання, що діють на одному товарному ринку;
  - індивідуальні ставки орендної плати та пільги зі сплати земельного податку залежно від форми власності суб'єктів господарювання (окремо для фізичних і юридичних осіб), цільового призначення земельної ділянки тощо.
- (45) З огляду на це зазначаємо, що прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування зі встановлення ставок різного розміру або індивідуальних ставок, пільг зі сплати земельного податку та/або орендної плати залежно від форми власності суб'єктів господарювання, цільового призначення земельної ділянки, місця реєстрації суб'єктів господарювання тощо є діями, що суперечать нормам законодавства про

захист економічної конкуренції відповідно до статті 15 Закону. Оскільки такі дії органів місцевого самоврядування можуть створювати для суб'єктів господарювання нерівні умови діяльності порівняно з конкурентами, які діють на одному товарному ринку.

*Стосовно встановлення різних розмірів ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки*

- (46) Статтею 266 Податкового кодексу визначено, що платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості. Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його частка.
- (47) Ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування [підпункт 266.5.1 пункту 266.5 статті 266 Податкового кодексу].
- (48) Пільги зі сплати податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, передбачені пунктом 266.4 статті 266 Податкового кодексу.
- (49) Крім цього, у пункті 14.1 статті 14 Податкового кодексу визначаються об'єкти житлової нерухомості та нежитлової нерухомості.
- (50) Під час визначення та встановлення ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, коди та найменування об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості зазначаються відповідно до Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000, затвердженого наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 17.08.2000 № 507.
- (51) Відповідно до частини першої статті 320 Цивільного кодексу власник має право використовувати своє майно для здійснення підприємницької діяльності, крім випадків, встановлених законом.
- (52) Власник житлового будинку, квартири має право використовувати помешкання для власного проживання, проживання членів своєї сім'ї, інших осіб і не має права використовувати його для промислового виробництва [стаття 383 Цивільного кодексу].
- (53) Отже, як юридичні, так і фізичні особи можуть здійснювати певну підприємницьку діяльність у приміщеннях (на територіях) об'єктів нежитлової нерухомості, що перебуває у їх власності (за умов відсутності законодавчо визначених заборон щодо здійснення такої діяльності), та, відповідно, вважатися учасниками одного (певного) товарного ринку.



- (54) З огляду на зазначене органи Комітету під час здійснення повноважень із виявлення порушень законодавства про захист економічної конкуренції вбачають, що дії органів місцевого самоврядування зі встановлення різних розмірів ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для фізичних і юридичних осіб на однакові класифікатори об'єктів нежитлової нерухомості, можуть призводити до ущемлення інтересів суб'єктів господарювання, які діють на одному товарному ринку, та мати негативні наслідки для конкуренції.
- (55) Отже, зазначені дії можуть містити ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних дій органів місцевого самоврядування відповідно до статті 15 Закону.

### **III. Застосування рекомендаційних роз'яснень**

- (56) Враховуючи наведене, у фокусі уваги органів Комітету під час розгляду питань відповідності дій органів місцевого самоврядування законодавству про захист економічної конкуренції під час встановлення ними розмірів ставок плати за землю й податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є визначення:
- товарного ринку, на якому можливе порушення умов конкуренції, та його учасників;
  - ймовірність настання негативних наслідків прийняття відповідних управлінських рішень органами місцевого самоврядування для такого ринку.
- (57) Встановлення ставок плати за землю й податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, має відбуватися з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, тобто суб'єкти господарювання, що діють на одному товарному ринку, повинні знаходитися в рівних конкурентних умовах.
- (58) Дії органів місцевого самоврядування зі встановлення різного розміру або індивідуальних ставок орендної плати та/або земельного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, пільг зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, земельного податку та/або орендної плати залежно від форми власності суб'єктів господарювання, цільового призначення земельної ділянки тощо 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 на певному товарному ринку.
- (59) Наведені в цих Рекомендаційних роз'ясненнях підходи органи місцевого самоврядування повинні застосовувати під час прийняття управлінських рішень зі встановлення розмірів ставок плати за землю і ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, з метою дотримання ними норм законодавства про захист економічної конкуренції.