



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОГО ОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

26 лютого 2020 року

(м. Дніпро)

№ 54/2-р/к

Справа № **54/14-19**

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

За результатами розгляду справи № 54/14-19 про порушення Головним управлінням Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у Дніпропетровській області (далі - ГУ Держгеокадастру) законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, що можуть призвести до недопущення конкуренції.

ВСТАНОВЛЕНО:

1. Процесуальні дії

- (1) Дніпропетровським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) на виконання завдань, покладених на органи Антимонопольного комітету України, з метою здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відповідно до статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» проводилось дослідження щодо наявності/відсутності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції в діях територіального управління органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у Дніпропетровській області під час визначення ним виконавців земельних торгів у формі аукціону протягом 2017-2018 років.
- (2) Територіальним управлінням Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у Дніпропетровській області є Головне управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області.
- (3) 18.07.2019 року розпорядженням адміністративної колегії територіального відділення розпочато розгляд справи №54/14-19 за ознаками порушення ГУ Держгеокадастру законодавства про захист економічної конкуренції.
- (4) Розпорядження вручене уповноваженій особі ГУ Держгеокадастру 23.07.2019 вхідний № 11-3142/0/1-19.

2. Відповідач

- (5) Головне управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області (далі – ГУ Держгеокадастру), ідентифікаційний код юридичної особи 39835428, місцезнаходження юридичної особи за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України (далі – ЄДР) (<https://usr.minjust.gov.ua>): 49004, Дніпропетровська область, м. Дніпро, пр. Олександра Поля, 2.
- (6) Дата та номер запису ГУ Держгеокадастру в ЄДР відповідно – 12.06.2015, 1 224 102 0000 073113. За організаційно-правовою формою Відповідач є органом державної влади. За даними ЄДР основним видом економічної діяльності ГУ Держгеокадастру є «Державне управління загального характеру» (код КВЕД 84.11).
- (7) ГУ Держгеокадастру створене відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 5 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» та діє на підставі Положення про головне управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області, затвердженого наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 № 308, (далі – Положення).
- (8) Згідно з Положенням про Головне управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області відповідно до покладених на нього завдань, Відповідач розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному законодавством, та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за:
- дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;
 - дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
 - дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.
- (9) Згідно статті 2 Закону України «Про захист економічної конкуренції» цим Законом регулюються відносини органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю із суб'єктами господарювання; суб'єктів господарювання з іншими суб'єктами господарювання, із споживачами, іншими юридичними та фізичними особами у зв'язку з економічною конкуренцією. Цей Закон застосовується до відносин, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території України.
- (10) Абзацом другим статті 1 цього ж Закону визначено, що 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 вибрати між

кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.

(11) Таким чином, сфера застосування Закону України «Про захист економічної конкуренції» поширюється на відносини ГУ Держгеокадастру із суб'єктами господарювання, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території Дніпропетровської області.

3. Нормативно-правове регулювання в сфері земельних відносин

(12) Частиною другою статті 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.

(13) Відповідно до частини першої 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.

(14) Статтею 2 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) визначено, 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).

(15) Згідно частини першої статті 3 ЗКУ земельні відносини регулюються Конституцією України, ЗКУ, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

(16) До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, відповідно до пункту є¹ частини першої статті 15⁻¹ ЗКУ належить розпорядження землями державної власності в межах, визначених ЗКУ.

(17) Відповідно до частин першої та другої статті 84 ЗКУ у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Право державної власності на землю набувається і реалізується державою через органи виконавчої влади відповідно до повноважень, визначених ЗКУ.

(18) Абзацом першим частини першої статті 116 ЗКУ визначено, що 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 ЗКУ, або за результатами аукціону.

- (19) Повноваження органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування визначені статтею 122 ЗКУ. Так, зокрема відповідно до частини четвертої цієї статті центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, крім випадків, визначених частиною восьмою цієї статті, у власність або у користування для всіх потреб.
- (20) ГУ Держгеокадастру відповідно до покладених на нього завдань розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Дніпропетровської області (підпункт 13 пункту 4 Положення).
- (21) Статтею 124 ЗКУ визначено порядок передачі земельних ділянок в оренду. За нормами частин першої та другої даної статті передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній власності, здійснюється на підставі рішення органу виконавчої влади згідно з його повноваженнями, визначеними статтею 122 ЗКУ, чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки. Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 ЗКУ.
- (22) Обов'язковість продажу земельних ділянок державної власності або прав на них на конкурентних засадах (земельних торгах) передбачена статтею 134 ЗКУ. Так, відповідно до частини першої цієї статті земельні ділянки державної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.
- (23) Статтею 136 Земельного кодексу України встановлено, що добір земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовка лотів для продажу на земельних торгах здійснюється організатором земельних торгів, при цьому відповідно до абзацу одинадцятого частини четвертої цієї статті **обов'язок з визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів покладено саме на організатора торгів.**
- (24) Згідно частини першої статті 135 ЗКУ Земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів.

- (25) Як зазначено в абзаці першому частини другої статті 135 ЗКУ, продаж земельних ділянок державної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється виключно на земельних торгах, крім випадків, встановлених частинами другою і третьою статті 134 ЗКУ.
- (26) За умовами абзаців першого та другого частини третьої статті 135 ЗКУ організатором земельних торгів є, зокрема орган виконавчої влади, що здійснює реалізацію права державної власності на земельні ділянки, який уклав з виконавцем земельних торгів договір про проведення земельних торгів. Виконавцем земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення.
- (27) Згідно частини четвертої статті 135 ЗКУ, проведення земельних торгів щодо земельних ділянок державної власності або прав на них здійснюється за рішенням організатора земельних торгів, у якому зазначаються:
- а) перелік земельних ділянок або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами;
 - б) стартова ціна лота;
 - в) строк та інші умови користування земельною ділянкою у разі набуття права користування земельною ділянкою на земельних торгах;
 - г) особа, уповноважена організатором земельних торгів на укладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги, тощо.
- (28) Відповідно до абзаців першого та другого частини п'ятої статті 135 ЗКУ земельні торги проводяться відповідно до договору між організатором земельних торгів та їх виконавцем. Фінансування організації та проведення земельних торгів здійснюється організатором земельних торгів або їх виконавцем відповідно до договору, укладеного між ними, у тому числі за рахунок реєстраційних внесків учасників земельних торгів. Витрати (видатки), здійснені організатором або виконавцем земельних торгів на їх проведення, відшкодовуються йому переможцем земельних торгів.
- (29) За умовами частини шостої статті 135 ЗКУ винагорода виконавцю земельних торгів, яку встановлює організатор земельних торгів, **складається з видатків на організацію та проведення земельних торгів і прибутку виконавця.** Винагорода виконавця земельних торгів встановлюється у розмірі 5 відсотків ціни, за якою здійснюється купівля-продаж земельної ділянки, або 50 відсотків річної плати за користування земельною ділянкою (у разі продажу прав на земельну ділянку (оренди, суперфіцію, емфітевзису), але не більш як 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот.
- (30) За нормами частини шостої статті 135 ЗКУ закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.

- (31) Необхідно зазначити, що Закон України «Про державні закупівлі» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі».
- (32) Відповідно до абзаців першого-третього частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» сфера застосування цього Закону поширюється:
- до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), **послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень**, а робіт – 1,5 мільйона гривень;
 - до замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень.
- (33) Таким чином, нормативно врегульованим є питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість перевищує 200 тисяч гривень.
- (34) Абзацами першим-третьім пункту 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону встановлено, що Закон України «Про публічні закупівлі» набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться 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.
- (35) При цьому, за умовами пункту 4 цього ж розділу замовникам, для яких цей Закон введено в дію з 1 серпня 2016 року, було дозволено 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».
- (36) До внесення змін Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» від 18.02.2016, частиною шостою статті 136 Земельного кодексу України, було встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку визначеному законодавством про здійснення державних закупівель, а у разі, якщо законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується, - на конкурентних засадах у порядку, що визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин.
- (37) Порядок закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, що був визначений наказом Мінагрополітики від 25.09.2012 № 579 та застосовувався у разі, якщо законодавство про здійснення публічних закупівель не застосовується втратив чинність на підставі наказу Мінагрополітики від 29.11.2016 № 497.

- (38) Нормативно-правовим актом, що упорядковує деякі питання відбору виконавців земельних торгів, є постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» (далі – Постанова № 688), якою затверджено Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів (далі – Порядок).
- (39) Згідно пункту 1 Порядку він визначає механізм реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру під час здійснення ними повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.
- (40) В пункті 2 Порядку наведені терміни, які вживаються у такому значенні:
- виконавець електронних земельних торгів - суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення (підпункт 1);
 - організатор електронних земельних торгів - територіальний орган Держгеокадастру, що забезпечує здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності і уклав з виконавцем електронних земельних торгів договір про проведення електронних земельних торгів (підпункт 10).
- (41) Пунктом 6 Порядку передбачено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу прав на земельні ділянки (оренди, емфітевзису) на електронних земельних торгах та визначення виконавця електронних земельних торгів організатором електронних земельних торгів здійснюються у порядку, визначеному законом. Організатор електронних земельних торгів забезпечує визначення виконавця електронних земельних торгів на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.
- (42) Отже, чинним законодавством передбачено паралельно проведення земельних торгів у формі аукціону та електронних земельних торгів. При цьому питання відбору виконавців робіт (землеустрою та оцінки земель) та виконавців торгів врегульовано у різний спосіб, а саме шляхом закупівлі послуг відповідно до законодавства у сфері публічних закупівель та шляхом конкурсного їх відбору відповідно.
- (43) На сьогодні у законодавстві відсутній механізм, який забезпечував би порядок конкурентного відбору виконавців земельних торгів у формі аукціону на прозорих недискримінаційних умовах, у випадку, якщо не застосовуються умови Закону України «Про публічні закупівлі» та при проведенні земельних торгів у формі аукціону.
- (44) Отже, ГУ Держгеокадастру, як територіальний орган Держгеокадастру, що реалізує повноваження, визначені Конституцією України, ЗКУ та іншими нормативно-правовими актами, щодо розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення на території Дніпропетровської області, є організатором земельних торгів, який відповідно до вимог законодавства у сфері земельних відносин зобов'язаний визначати виконавців земельних торгів на аукціонах, в тому числі електронних, у порядку, визначеному законодавством про

здійснення державних закупівель, тобто на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

5. Обставини справи

(45) В межах дослідження Відділенням листами від 14.02.2019 № 54-02/366, від 22.03.2019 № 54-02/602, від 11.04.2019 № 54-02/766 у ГУ Держгеокадастру була запитана інформація. ГУ Держгеокадастру листами від 01.03.2019 № 7-4-0.10-1626/2-19 (вх. від 13.03.2019 № 54-01/454), від 29.03.2019 № 11-4-0.10-2385/2-19 (вх. від 08.04.2019 № 54-01/610), від 24.04.2019 № 11-4-0.10-3142/2-19 (вх. від 26.04.2019 № 54-01/733), надало Відділенню запитовану інформацію та наявні документи. Далі по тексту наводиться інформація ГУ Держгеокадастру, зазначена у вищенаведених листах.

(46) На вимогу Відділення ГУ Держгеокадастру повідомило: *«...Частиною п'ятою статті 135 ЗКУ визначено, що земельні торги проводяться відповідно до договору між організатором земельних торгів та їх виконавцем. Фінансування організації та проведення земельних торгів здійснюється організатором земельних торгів або їх виконавцем відповідно до договору, укладеного між ними, у тому числі за рахунок реєстраційних внесків учасників земельних торгів.*

Витрати (видатки), здійснені організатором або виконавцем земельних торгів на їх проведення, відшкодовуються йому переможцем земельних торгів.

Положенням статті 627 Цивільного кодексу України визначено, що сторони є вільними в укладанні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості.

Крім того повідомляємо, що Верховною радою України 18 лютого 2016 прийнято Закон України №1012-VII «Про внесення змін до ЗКУ щодо проведення земельних торгів», який набрав чинності 03.04.2016.

Зазначеним Законом внесено зміни, зокрема, до частини шостої статті 136 ЗКУ, відповідно до яких 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, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель....

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29.11.2016 № 497, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 20 грудня 2016 за № 1667/29797, визнано таким, що втратив чинність наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.09.2012 №579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах».

Враховуючи наведене, протягом 2017-2018 років фінансування організації та проведення земельних торгів здійснювалося виконавцями земельних торгів без залучення бюджетних коштів, у зв'язку з чим була відсутня потреба у застосуванні процедур публічних закупівель, а тому дія закону яка регулює закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти не поширюється.

Питання застосування конкурсної процедури при визначенні виконавців торгів у випадках, які не підпадають під законодавство про публічні закупівлі належить до компетенції самого організатора торгів», вважає ГУ Держгеокадастру.

- (47) Після втрати чинності наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.09.2012 № 579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах» (втратив чинність 10.01.2017) ГУ Держгеокадастру не застосовувались конкурсні процедури відбору виконавця послуг з підготовки лотів та проведення земельних торгів. Таким чином, ГУ Держгеокадастру здійснювало укладання договору між організатором земельних торгів та їх виконавцем на власний розсуд, тобто не на конкурентних засадах.
- (48) За інформацією Головного управління, наданою вищезазначеним листом, встановлено, що: «Протягом 2017-2018 років ГУ Держгеокадастру реалізовано на земельних торгах право оренди 83 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності загальною площею 1208,00 га.»
- (49) Також, Відділення вимогами про надання інформації від 14.02.2019 № 54-02/366 та від 22.03.2019 № 54-02/602 вимагало у ГУ Держгеокадастру копії протоколів засідань конкурсної комісії з визначення виконавців земельних торгів протягом 2017-2018 років.
- (50) Проте, ГУ Держгеокадастру надаючи листами від 01.03.2019 № 7-4-0.10-1626/2-19 (вх. від 13.03.2019 № 54-01/454), від 29.03.2019 № 11-4-0.10-2385/2-19 (вх. від 08.04.2019 № 54-01/610) запитувану Відділенням інформацію не надало жодної копії протоколу засідання конкурсної комісії з визначення виконавців земельних торгів протягом 2017-2018 років на підтвердження проведення таких конкурсів.
- (51) Ринок виконавців земельних торгів є потенційно конкурентним.
- (52) Проте, за інформацією ГУ Держгеокадастру наданою листом від 24.04.2019 № 11-4-0.10-3142/2-19 встановлено, що з 27 договорів, укладених у 2017 році, про проведення земельних торгів з продажу прав оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення державної власності, 13 договорів укладені з товариством з обмеженою відповідальністю «Земля і право» (сел. Васильківка, Дніпропетровська область) інші 14 договорів з товариством з обмеженою відповідальністю «Верхньодніпровське землевпорядне підприємство» (м. Верхньодніпровськ, Дніпропетровська область). Копій договорів про проведення земельних торгів з продажу прав оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення державної власності укладених у 2018 році ГУ Держгеокадастру Відділенню не надало.
- (53) Враховуючи наведене, дії ГУ Держгеокадастру, які полягали в укладанні із суб'єктами господарювання договорів на виконання робіт з підготовки лотів та проведення земельних торгів у 2017 році, без проведення конкурсу з визначення виконавця земельних торгів, могло призвести до недопущення конкуренції на ринку надавачів таких послуг та могло призвести до ущемлення конкуренції на інших ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Дніпропетровської області.
- 6. Стан конкуренції на ринку**
- (54) Головною метою державної політики є забезпечення ефективного та прозорого здійснення реалізації земель державної власності, створення конкурентного середовища у сфері земельних відносин, в тому числі серед виконавців земельних торгів, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції,

що, в свою чергу, призводить до активізації ринку, посилення конкуренції між суб'єктами господарювання.

- (55) Відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, тобто, будь-які продажі земельних ділянок державної власності або прав на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис) без залучення виконавця торгів – юридичної особи є неправомірними, оскільки порушують установлену ЗКУ процедуру набуття прав на ці земельні ділянки.
- (56) В ході проведеного дослідження Відділенням було встановлено, що до скасування окремих підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, затвердженого наказом Мінагрополітики України від 25.09.2012 № 579, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.09.2012 за № 1655/21967, ГУ Держгеокадастру укладали договори про проведення земельних торгів з продажу прав оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення державної власності не тільки з товариством з обмеженою відповідальністю «Земля і право» та товариством з обмеженою відповідальністю «Верхньодніпровське землевпорядне підприємство», а також із: Сумською товарною біржою «Сумиагропромбіржа», приватним підприємством «Фірма «СОМГІЗ» та Правобережною товарною біржою.
- (57) У період, охоплений дослідженням, основною умовою до виконавця земельних торгів, з яким укладався договір з боку їх організатора, було наявність у штаті, або підтвердження залучення на договірних засадах, сертифікованого інженера-землевпорядника.
- (58) Згідно з відомостями Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників, місцем провадження господарської діяльності яких визначено: Україна, Дніпропетровська область, кількість таких суб'єктів господарювання становила: Україна – 368, Дніпропетровська область - 181 суб'єкт господарювання. Загалом 549 суб'єктів господарювання.
- (59) За таких обставин, кількість потенційних конкурентів, при виборі ГУ Держгеокадастру виконавців земельних торгів, була великою, а ринок надання послуг з проведення земельних торгів конкурентним, оскільки налічує велику кількість його учасників, тому між суб'єктами господарювання наявна значна конкуренція.
- (60) Визначення ГУ Держгеокадастру у 2017 році виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення конкурсу) призвело до недопущення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів у формі аукціону.

(61) В той же час, відповідно до вимог частини п'ятої статті 136 ЗКУ витрати, здійснені організатором земельних торгів або їх виконавцем на підготовку лотів до проведення земельних торгів, відшкодовуються переможцем земельних торгів за кожним лотом.

(62) Не проведення конкурсного відбору виконавця земельних торгів, в тому числі за критерієм обґрунтованої/найменшої ціни послуг, може мати наслідком понесення необґрунтованих/завищених витрат переможцем земельних торгів.

7. Висновки у справі та кваліфікація дій відповідача

(63) Головною метою державної політики є забезпечення ефективної та прозорої реалізації земель державної власності сільськогосподарського призначення, створення конкурентного середовища у сфері земельних відносин, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, що у свою чергу призводить до активізації ринку, посилення конкуренції між суб'єктами господарювання та, як наслідок, до закупівлі товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною. Найбільш дієвим шляхом досягнення зазначеної мети є здійснення конкурсного відбору серед наданих пропозицій.

(64) Враховуючи мету проведення конкурсних процедур під час здійснення закупівлі товарів (послуг), оптимальна схема проведення процедури закупівель передбачає створення замовником таких умов проведення конкурсу, які б забезпечили найбільш широке коло учасників конкурсу та їх добросовісну конкуренцію.

(65) Ні положення Земельного кодексу України, ні постанови Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688 не передбачають вільного, тобто без проведення конкурсного відбору укладення договорів між організаторами та виконавцями земельних торгів.

(66) На сьогодні у законодавстві відсутній механізм, який забезпечував би порядок конкурентного відбору виконавців земельних торгів у формі аукціону на прозорих недискримінаційних умовах, у випадку, якщо не застосовуються умови Закону України «Про публічні закупівлі» та при проведенні земельних торгів у формі аукціону.

(67) Отже, на практиці, відбір виконавців земельних торгів здійснюється без дотримання конкурентних засад, а шляхом укладання договору між організатором земельних торгів та суб'єктами господарювання, яких ГУ Держгеокадастру у Дніпропетровській області обирає на власний розсуд. При цьому критерії, за яким обирають суб'єктів господарювання не встановлено.

(68) Умови конкурсу мають забезпечувати реальну конкуренцію між учасниками, а стати переможцем конкурсу можна тільки за умови представлення найбільш економічно привабливої для замовника пропозиції. При цьому, замовник може отримати товар (послугу) за звичайною ринковою ціною, або навіть нижчою (оскільки для забезпечення перемоги учасник має пропонувати більш дешеві товари (послуги), ніж в інших учасників).

(69) Натомість визначення Головним управлінням Держгеокадастру у Дніпропетровській області виконавців земельних торгів без проведення конкурсного відбору могло

привести до недопущення конкуренції на ринку надавачів таких послуг та могло привести до ущемлення конкуренції на інших ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Дніпропетровської області.

- (70) Під недопущенням конкуренції розуміється будь-яка ринкова поведінка, що заважає появі нової конкуренції або нових конкурентів.
- (71) Внаслідок змін стану конкуренції створюються більш або менш сприятливі умови конкуренції для окремих суб'єктів господарювання, у той час як для інших суб'єктів господарювання ці умови залишаються незмінними.
- (72) Отже, окремі суб'єкти господарювання здобувають переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив органу влади, а саме, визначення виконавців земельних торгів без конкурсного відбору, що у свою чергу негативно впливає на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мають змоги вступити на цей ринок.
- (73) Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється, в тому числі органами державної влади.
- (74) За умовами частини другої цієї ж статті органи влади, зокрема, зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (75) Частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що антиконкурентними діями, зокрема органів влади є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність, зокрема органів влади, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (76) Згідно з частиною третьою цієї ж статті вчинення антиконкурентних дій, зокрема органів влади забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.
- (77) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентні дії, зокрема органів влади є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (78) Отже дії, Головного управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області, які полягали у визначенні, протягом 2017 року, виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу права оренди земельних ділянок не на конкурентних засадах всупереч вимогам чинного законодавства, кваліфікуються як порушення

законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які могли призвести до недопущення конкуренції.

(79) Листом Відділення від 04.11.2019 № 54-02/2415 до ГУ Держгеокадастру було надіслано подання про попередні висновки у справі № 54/14-19. Станом на 26.02.2020 року зауважень на подання про попередні висновки у справі № 54/14-19 від ГУ Держгеокадастру до Відділення не надходило.

Враховуючи викладене, керуючись статтями 7, 12¹ та 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтями 48, 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 № 169-р) (із змінами), пунктом 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за № 291/5482, адміністративна колегія Дніпропетровського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати, дії Головного управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області, які полягали у визначенні, протягом 2017 року, виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу права оренди земельних ділянок не на конкурентних засадах (без проведення процедури конкурсного відбору) всупереч вимогам чинного законодавства, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які могли призвести до недопущення конкуренції.

Рішення може бути оскаржене до господарського суду у двомісячний строк з дня його одержання.

Голова

О. ТУРКОВСЬКИЙ

Члени колегії:

Є. ВАРНАКОВ

В. ГАРАГУЛЯ

Н. ІГНАТЕНКО

Секретар колегії:

С. НАЛІВКІНА