



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ХМЕЛЬНИЦЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

від 10 червня 2019 року

м. Хмельницький

№72/13-рк/к

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

Адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали дослідження ринку надання землевпорядних послуг, що проводилось на виконання доручення Антимонопольного комітету України від 21 січня 2019 року №13-01/50,

ВСТАНОВИЛА:

Хмельницьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (надалі – Відділення) під час виконання доручення Антимонопольного комітету України від 21 січня 2019 року №13-01/50 щодо перевірки територіальних управлінь Державної служби геодезії, картографії та кадастру, органів місцевого самоврядування на предмет наявності/відсутності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції під час визначення виконавців земельних торгів протягом 2017 – 2018 років встановлено наступне.

Головне управління Держгеокадастру у Хмельницькій області (вул. Інститутська, 4/1, м. Хмельницький, 29016, ідентифікаційний код - 39767479) (далі — Головне управління) є територіальним органом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та їй підпорядковане.

Діяльність Головного управління спрямовується на реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин, створення передумов для повноцінного функціонування ринку землі, ведення державного земельного кадастру та гарантування прав на землю, стратегічне планування використання земель та землеустрій.

Положенням про Головне управління Держгеокадастру у Хмельницькій області, затвердженого наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17 листопада 2016 № 308 (далі - Положення про Головне управління), передбачено, що Головне управління розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Хмельницької області. Відповідно до повноважень, наданих частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 135 Земельного кодексу України, Положенням про Головне управління Держгеокадастру в Хмельницькій області, Головне управління є організатором земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Головне управління, як організатор земельних торгів, здійснює добір земельних ділянок, права оренди яких виставляються на аукціон окремими лотами, вживає організаційних заходів,

спрямованих на підготовку лотів до проведення земельних торгів, а також визначає виконавця земельних торгів.

Згідно з Положенням про Головне управління Держгеокадастру у Хмельницькій області відповідно до покладених на нього завдань, Головне управління 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 чому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

Правові засади здійснення діяльності у сфері земельних відносин, а саме: питання продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах визначається положеннями глави 21 Земельного кодексу України та нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» затверджено Стратегією удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними (далі - Стратегія).

Слід зазначити, що Основними завданнями Стратегії, зокрема, є:

- впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності;

- підвищення рівня прозорості та публічності під час формування та реалізації державної земельної політики.

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.

Частиною першою статті 134 Земельного кодексу України встановлено, що земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, установлених частиною другою цієї статті.

Відповідно до статті 135 Земельного кодексу України організатором земельних торгів є фізична або юридична особа - власник земельної ділянки, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки, які уклали 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. 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.

Частиною шостою статті 136 Земельного кодексу України встановлено, що 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.

Пунктом 4 розділу Закону України «Про публічні закупівлі» дозволено замовникам, для яких цей Закон вводиться в дію з 01 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».

На вимогу голови Відділення від 05 березня 2019 року № 72-02/407 Головне управління повідомило (лист від 19 березня 2019 року № 8-22-0.6-1637/2-19), що протягом 2017-2018 років фінансування організації та проведення земельних торгів здійснювалось виконавцями земельних торгів без залучення бюджетних коштів, у зв'язку з чим була відсутня потреба у застосування процедур публічних закупівель.

Нормативно-правовим актом, що впорядковує деякі питання відбору виконавців земельних торгів, є постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 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).

У пункті 6 Постанови № 688 встановлено, 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 здійснюються у порядку, визначеному законом. Організатор забезпечує **визначення виконавця на конкурсній основі** з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.

Стосовно застосування Головним управлінням під час визначення виконавців земельних торгів вимог, встановлених Постановою № 688, листом від 8 травня 2019 року № 8-22-0.10-2827/2-19 Головне управління повідомила Відділення, що на виконання доручення в.о. Голови Держгеокадастру №22-28-0.22-9860 від 14 вересня 2018 року з вересня 2018 року ним було розпочато роботу із запровадження проведення електронних земельних торгів та укладено договір про використання системи електронних торгів з ДП «СЕТАМ».

Протягом періоду застосування системи електронних торгів, що передбачено Постановою № 688, Головним управлінням укладено сім договорів про підготовку лотів до продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення на земельних торгах 87 земельних ділянок.

Всі договори щодо підготовки та проведення земельних торгів укладено з ДП «Вінницький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» без проведення конкурсу на визначення виконавця земельних торгів.

Слід зазначити, що в межах Хмельницької області послуги з підготовки та проведення земельних торгів надає ряд інших суб'єктів, зокрема: земельно-аграрний центр «Карат», Товарна біржа «Подільська», приватне підприємство «Фірма Сомгіз». Тобто, ринок надання послуг з підготовки та проведення земельних торгів у Хмельницькій області є висококонкурентним.

Отже, з вересня 2018 року Головне управління визначало виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, всупереч вимогам пункту 6 постанови 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», хоча використовувало пілотний проект для проведення електронних земельних торгів.

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.

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.

Натомість, визначення Головним управлінням виконавців земельних торгів без проведення конкурсу могло призвести до обмеження конкуренції на ринку надавачів таких послуг та до ущемлення конкуренції на інших ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Хмельницької області.

Під обмеженням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка обмежує чи взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.

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.

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 конкурсу, що у свою чергу негативно впливає на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мають змоги вступити на цей ринок.

Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію. Тобто, внаслідок застосування Головним управлінням антиконкурентних умов, обмежується дія конкурентних механізмів на ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Хмельницької області, та створюються негативні умови для конкуренції.

Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями 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 органів влади, які призвели або можуть призвести, зокрема, до недопущення та обмеження конкуренції.

Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вчинення антиконкурентних дій органами влади забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.

Таким чином, дії Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області, які полягають у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, як це передбачено вимогами пункту 6 постанови 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» містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до недопущення конкуренції.

Зважаючи на те, що вищезазначені дії Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області не призвели до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції та не завдали значних збитків окремим особам чи суспільству, керуючись статтею 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції” та статтею 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального Відділення Антимонопольного комітету України,

РЕКОМЕНДУЄ:

Головному управлінню Держгеокадастру у Хмельницькій області (вул. Інститутська, 4/1, м. Хмельницький, 29016, ідентифікаційний код - 39767479) припинити дії, які полягають у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, як це передбачено вимогами пункту 6 постанови 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» та містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до недопущення конкуренції шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

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

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

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

Голова адміністративної колегії,
Голова відділення

О. Федорчук