



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ВІННИЦЬКОГО ОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

30 вересня 2019 року

м. Вінниця

№ 52/6 – р/к

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції
та накладення штрафу

За результатом дослідження, проведеного на виконання доручення Антимонопольного комітету України від 21.01.2019 № 13-01/50, у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, на предмет додержання вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час організації земельних торгів з продажу права оренди на землю, встановлено, що Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області визначало виконавців земельних торгів без проведення конкурсу.

У результаті розгляду справи № 03-10/16-19 адміністративна колегія Відділення визнала дії Головного управління Держгеокадастру у Вінницькій області, що полягали у визначенні виконавців електронних земельних торгів без проведення конкурсу, антиконкурентними діями, що могли призвести до недопущення конкуренції на ринку послуг з проведення земельних торгів (аукціонів).

Вказані дії є порушенням частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Відповідача зобов'язано припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах, про що повідомити Вінницьке обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України з наданням відповідних доказів у тримісячний строк з дня отримання рішення.

Адміністративна колегія Вінницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи № 03-10/16-19 про порушення Головним управлінням Держгеокадастру у Вінницькій області (вул. Келецька, 63, м. Вінниця, 21027; ідентифікаційний код - 39767547) (далі – Головне управління) законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» (надалі – Закон) та подання другого відділу досліджень і розслідувань від 19.09.2019 № 52-03/185п,

ВСТАНОВИЛА:

1. Процесуальні дії

- (1) Розпорядженням адміністративної колегії Вінницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 29.05.2019 № 52/16-рп/к розпочато розгляд справи № 03-10/16-19 проти Головного управління Держгеокадастру у Вінницькій області (вул. Келецька, 63, м. Вінниця, 21027; ідентифікаційний код - 39767547) (далі - Відповідач) за ознаками вчинення порушення, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді вчинення антиконкурентних дій органу влади, що могло призвести до усунення конкуренції.
- (2) Листом від 30.05.2019 № 52-02/1140 копію розпорядження про початок розгляду справи від 29.05.2019 № 52/16-рп/к направлено Відповідачу.
- (3) Листом від 14.06.2019 № 0-2-0.6-7177/2-19 Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області направило свої пояснення та заперечення до розпорядження від 29.05.2019 № 52/16-рп/к.
- (4) Головою Відділення надіслано Відповідачеві вимогу про надання інформації від 28.08.2019 № 52-02/1756.
- (5) Листом від 19.09.2019 № 52-02/1903 Головному управлінню Держгеокадастру у Вінницькій області було направлено Подання з попередніми висновками у справі від 19.09.2019 № 52-03/185п.
- (6) Листом від 27.09.2019 № 8-2-0.6-10903/2-19 Відповідач надав Відділенню пояснення та заперечення на Подання з попередніми висновками у справі.

2. Відповідач

- (7) Відповідачем у справі є Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області (ідентифікаційний код – 39767547, місцезнаходження: 21027, м. Вінниця, вул. Келецька, 63), територіальний орган центрального органу виконавчої влади - Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі - Держгеокадастр). Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області у розумінні абзацу 7 статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» є органом влади.
- (8) Діяльність Головного управління спрямовується на реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин, створення передумов для гарантування прав на землю, стратегічне планування використання земель та землеустрій.
- (9) Головне управління діє на підставі Положення про Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області, затвердженого наказом Держгеокадастру від 17.11.2016 № 308 (далі – Положення про Головне управління).
- (10) Відповідно до Положення про Головне управління, Головне управління розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Вінницької області. На підставі повноважень, визначених частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 135 Земельного кодексу України, Положенням про Головне управління, Головне управління здійснює реалізацію права державної власності в області і 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.

- (11) Згідно з Положенням про Головне управління, 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 законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності на території Вінницької області, 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;
 - дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
 - дотримання 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.

3. Опис ринку, на якому є можливість недопущення конкуренції

3.1. Нормативно-правове регулювання

- (12) 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 Конституцією.
- (13) Відповідно до статті 19 Конституції України 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.
- (14) Правові засади здійснення діяльності у сфері земельних відносин регулюються Земельним кодексом України, підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання, Стратегією удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» (далі - Стратегія), питання продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах визначається виключно положеннями глави 21 Земельного кодексу України.
- Основними завданнями Стратегії, зокрема, є
- забезпечення пріоритету інтересів суспільства, територіальних громад та держави під час здійснення повноважень з розпорядження землями;
 - передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в оренду виключно на земельних торгах (в тому числі тих, строк дії оренди яких припиняється), крім установлених законом випадків;
 - забезпечення відкритості, прозорості, прогнозованості, передбачуваності, послідовності діяльності Мінагрополітики та Держгеокадастру під час формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин;
 - запобіганню виникненню корупційних факторів.
- (15) Статтею 2 Земельного кодексу України 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).

- (16) Земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним Кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами (частина перша статті 3 Земельного кодексу).
- (17) Відповідно до статті 15-1 Земельного кодексу України до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належить:
- а) внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин;
 - б) участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні;
 - в) організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;
 - г) проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель;
 - г) ведення та адміністрування Державного земельного кадастру;
 - д) участь у державному регулюванні планування територій;
 - е) проведення державної експертизи землепорядної документації;
 - є) здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі;
 - є-1) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом;
 - ж) вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.
- (18) Абзацом першим частини першої статті 116 Земельного Кодексу України 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 Земельним Кодексом України, або за результатами аукціону.
- (19) Порядок передачі земельних ділянок в оренду визначений статтею 124 Земельного Кодексу. Зокрема, передбачено, що:
- Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями, визначеними статтею 122 цього Кодексу, 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 або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 цього Кодексу.
 - Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, громадянам, юридичним особам, визначеним частинами другою, третьою статті 134 цього Кодексу, здійснюється в порядку, встановленому статтею 123 цього Кодексу.
 - Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, здійснюється за договором оренди між власником земельної ділянки і орендарем. Підставою для укладення договору оренди може бути цивільно-правовий договір про відчуження права оренди.

- (20) 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.
- (21) 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, встановлених частиною другою цієї статті.
- (22) Відповідно до статті 135 Земельного кодексу України 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. 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. 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 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот.
- (23) Частиною першою статті 136 Земельного кодексу України передбачено, що організатор земельних торгів визначає перелік земельних ділянок державної чи комунальної власності та/або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами. У переліку зазначаються місце розташування (адреса) земельної ділянки, її цільове призначення (функціональне використання), площа, кадастровий номер, умови продажу.
Відповідно до абзаців першого та другого частини четвертої цієї статті підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів. Підготовка лотів до проведення земельних торгів включає, зокрема, визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів (пункт ж).
- (24) Процедура підготовки до проведення та порядок проведення земельних торгів і встановлення їх результатів визначені у статтях 137, 138, 139 Земельного кодексу України.
- (25) 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.
- (26) Разом з тим, Закон України «Про державні закупівлі» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі». Прикінцевими та перехідними положеннями (розділ IX цього Закону) встановлено, що Закон України «Про публічні закупівлі» набирає чинності з дня наступного за днем його опублікування, та введено в дію:
з 1 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання;
з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників.
- (27) Згідно 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;
- 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.

Таким чином, нормативно врегульованим є питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень.

- (28) Разом з тим, за умовами абзацу четвертого частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, та можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору.
- (29) Аналогічна норма наведена в пункті 4 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» вказаного Закону, а саме: дозволити замовникам, для яких цей Закон вводиться в дію з 1 серпня 2016 року, використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору, у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзаці першому частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель». До внесення змін до частини шостої 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. 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.
- (30) Нормативно - правовим актом, що впорядковує 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).
- (31) Пунктом 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.**
- (32) Таким чином, орган влади при підготовці лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) зобов'язаний визначити виконавця земельних торгів у порядку, визначеному законодавством про здійснення публічних (державних) закупівель, тобто на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

3.2. Учасники ринку

- (33) Виконавцем земельних торгів може бути будь-який суб'єкт господарювання, який має ліцензію на проведення земельних торгів, має у своєму складі ліцитатора (аукціоніста)

із відповідним кваліфікаційним свідоцтвом з проведення земельних торгів та уклав з організатором торгів договір про їх проведення. Ліцензії на проведення земельних торгів видаються Держгеокадастром.

- (34) Отже, за умови виконання перелічених вище умов, виконавцем земельних торгів може бути будь-який суб'єкт господарювання, навіть той, що зареєстрований поза межами Вінницької області.
- (35) Таким чином, ринок послуг суб'єктів господарювання, що можуть бути виконавцями земельних торгів, є конкурентним.

4. Правова кваліфікація дій Відповідача

4.1. Антиконтурентні дії Відповідача

- (36) Як свідчать матеріали справи, підтвержені зібраними доказами, Головним управлінням, як організатором земельних торгів, у період 2017-2018 років не проводились конкурси по визначенню виконавців земельних торгів та виконавців із підготовки лотів для продажу права оренди земельних ділянок.
- (37) За інформацією Головного управління встановлено, що протягом 2017-2018 років Головним управлінням, як організатором земельних торгів, було реалізовано на торгах право оренди 251 земельної ділянки сільськогосподарського призначення державної власності загальною площею 2962,8429 га, з яких 47 земельних ділянок площею 388,1683 га - на електронних земельних торгах.
Договір на проведення земельних торгів укладався із суб'єктом господарювання, який виконував роботи по підготовці лотів для продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення (лист Головного управління від 07.03.2019 № 0-2-0.10-2761/2-19).
- (38) Протягом 2017-2018 років на сайті Головного управління висвітлювалась інформація (оголошення) щодо переліку земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності на території Вінницької області права оренди яких може бути реалізовано на земельних торгах.
- (39) Суб'єкт господарювання, який мав намір бути виконавцем земельних торгів у формі аукціону, мав можливість ознайомитись з переліком земельних ділянок, які були включені до переліку земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності для продажу права на них на земельних торгах на офіційному сайті Головного управління у розділі «Земельні аукціони». Потім, суб'єкт господарювання надсилав до Головного управління листа із пропозицією щодо укладання договору з виконання земельних торгів по певній земельній ділянці та пропонував вартість виготовлення проекту землеустрою щодо відведення цієї земельної ділянки, вартість виготовлення технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки та вартість виготовлення технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки.
- (40) За інформацією Головного управління, за 2017-2018 роки пропозиції від різних суб'єктів господарювання на одну і ту ж земельну ділянку не подавались. Договір як на виконання земельних торгів, так і на виконання робіт із підготовки лотів для продажу права оренди земельних ділянок укладався із тим суб'єктом господарювання, що надсилав листа-пропозицію.
На даний час, земельним законодавством передбачено можливість здійснювати підготовку лотів до проведення земельних торгів без використання бюджетних коштів. Витрати (видатки), здійснені організатором або виконавцем земельних торгів на їх проведення, відшкодовуються йому переможцем земельних торгів.
- (41) Головне управління повідомило, що фінансування та проведення земельних торгів протягом 2017-2018 років здійснювалось виконавцями земельних торгів без залучення бюджетних коштів. Саме тому, на думку Головного управління, відсутня потреба у

- застосуванні процедур публічних закупівель, адже питання застосування конкурсної процедури при визначенні виконавця торгів у випадках, які не підпадають під законодавство про публічні закупівлі, належить до компетенції самого організатора торгів.
- (42) Протягом 2017-2018 років виконавцями земельних торгів із продажу права оренди земельних ділянок були лише три суб'єкта господарювання: Державне підприємство «Вінницький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (код ЄДРПОУ - 00692127), Товариство з обмеженою відповідальністю «ВІНЕКС» (код ЄДРПОУ – 35373895) та Товариство з обмеженою відповідальністю «ВІАТЕРРА» (код ЄДРПОУ - 38717516), з якими Головним управлінням укладались договори про проведення земельних торгів.
- (43) Відповідно до укладених з виконавцями торгів договорів, розмір винагороди виконавцю за надані послуги протягом 2017-2018 років становив 50% річної плати за користування земельною ділянкою з урахуванням ПДВ, але не більше як 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот.
- (44) Вибірковий аналіз протоколів проведення земельних торгів у формі аукціону з продажу права оренди земельних ділянок за період з січня 2017 року по січень 2019 року, наданих Головним управлінням із супровідним листом від 10.09.2019 № 8-2-0.6-10335/2-19 показав, що винагорода виконавця земельних торгів за кожний лот ніколи не була меншою за 50 відсотків розміру річної плати за користування земельною ділянкою, однак не перевищувала 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
- (45) Отже, переможці земельних торгів (покупці) сплачували винагороду виконавцям земельних торгів у максимальному розмірі, що дозволений законодавством, тоді як у разі, якби Головне управління обирало виконавців земельних торгів на конкурентних засадах, суб'єкт господарювання прагнув би до зменшення розміру винагороди задля перемоги у конкурсі.
- (46) За інформацією Головного управління від 07.03.2019 № 020.10-2761/2-19, електронні земельні торги впроваджені ними з листопада 2018 року. Конкурсного відбору виконавців електронних земельних торгів Головним управлінням **не проводилось**. Виконавцями електронних земельних торгів були визначені суб'єкти господарювання, які виконували роботи по підготовці лотів для продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.
- (47) Постановою № 688 передбачено, що організатор забезпечує визначення виконавця земельних торгів із продажу права оренди земельних ділянок на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції. Головною метою державної політики у сфері публічних закупівель є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, що, в свою чергу, призводить до закупівлі товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною.
- (48) Враховуючи мету проведення конкурсних процедур при здійсненні 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. 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 у інших учасників).
- (49) Таким чином, дії Головного управління по визначенню виконавців електронних земельних торгів без проведення конкурсу є антиконкурентними.
- (50) 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.

- (51) 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.

4.2. Вплив на конкуренцію

- (52) Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» дії визнаються антиконкурентними, якщо вони призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (53) За інформацією Головного управління, за 2017-2018 роки не було жодного випадку подання пропозиції на одну і ту ж земельну ділянку від декількох суб'єктів господарювання.
- (54) Також, протягом цього ж періоду, скарг від суб'єктів господарювання на неправомірну відмову Головного управління визнати їх виконавцем земельних торгів, в тому числі електронних, не було.
- (55) Таким чином, дії Відповідача, що полягали у визначенні виконавців електронних земельних торгів без проведення конкурсу могли призвести до недопущення конкуренції на ринку надавачів таких послуг.
- (56) Під недопущенням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку. Визначення виконавців земельних торгів без конкурсу не сприяє створенню конкуренції на ринку послуг з проведення земельних торгів (аукціонів) в межах Вінницької області.

5. Заперечення Відповідача та їх спростування

- (57) На подання з попередніми висновками у справі, яке було надіслано Головному управлінню, Відповідач листом від 27.09.2019 № 8-2-0.6-10903/2-19 надав свої зауваження та заперечення. Як свідчить подана Відповідачем відповідь, Головне управління з висновками Відділення про порушення ним законодавства про захист економічної конкуренції не згоден.
- (58) «...Норми законодавства не містять обов'язку організатора земельних торгів визначити виконавця торгів на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законодавством про здійснення державних закупівель та при цьому, визначення виконавців земельних торгів без конкурсного відбору проводиться відповідно до статті 627 Цивільного кодексу України, якою визначено, що сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості.
- Нормативно врегульованим є питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість перевищує 200 тисяч гривень. В інших випадках – питання обрання такого виконавця залишається нормативно не врегульованим.
- Після втрати чинності наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.09.2012 № 579, проведення конкурсного відбору виконавця земельних торгів законодавством не передбачено. Виконавцем земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688 «Деякі питання реалізації проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» передбачено реалізацію з 01.10.2017 пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.

Згідно з частиною другою пункту 6 зазначеної постанови, організатор забезпечує визначення виконавця земельних торгів із продажу права оренди земельних ділянок на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції. При цьому, Головне управління не є учасником пілотного проекту, тому не проводило відбір виконавців земельних торгів за конкурсною процедурою.

Безспірним є той факт, що в законодавстві відсутній механізм, який забезпечував би порядок конкурентного відбору виконавців земельних торгів на прозорих недискримінаційних умовах у випадку, якщо не застосовується умови Закону України «Про публічні закупівлі» (мова оригіналу).

- (59) Твердження Відповідача щодо того, що Головне управління не є учасником пілотного проекту не відповідає дійсності, оскільки дія Постанови № 688 стосується всіх територіальних органів Держгеокадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.
- (60) Головне управління є організатором земельних торгів (аукціонів), в тому числі електронних, та зобов'язане забезпечити виконання вимог Постанови № 688.
- (61) Доказів того, що Головним управлінням вживалися заходи задля забезпечення вимог Постанови № 688, не надано.
- (62) Враховуючи те, що відповідно до підпункту 30 пункту 4 Положення про Головне управління на Головне управління покладено здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладення 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; дотримання 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, дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, суперечать чинному законодавству, зокрема, не відповідають вимогам частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», якою встановлено, що органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

6. Остаточні висновки адміністративної колегії Відділення у справі

- (63) Таким чином, доказами, зібраними у справі, доводиться, а запереченнями та поясненнями Відповідача не спростовується висновок адміністративної колегії Відділення про те, що дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців електронних земельних торгів без проведення конкурсу, є антиконкурентними діями органу влади, які могли призвести до недопущення конкуренції на ринку послуг з проведення земельних торгів (аукціонів).

- (64) Зазначені дії Відповідача є антиконкурентними, передбачені частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та заборонені, відповідно до частини 3 статті 15 зазначеного Закону.

Ураховуючи викладене, керуючись статтею 7, 12, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтями 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3 і 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року № 32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30 березня 2001 року за № 291/5482, та пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р) (із змінами), адміністративна колегія Вінницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати дії Головного управління Держгеокадастру у Вінницькій області (21027, м. Вінниця, вул. Келецька, 63; ідентифікаційний код - 39767547), які полягали у визначенні виконавців електронних земельних торгів без проведення конкурсу, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які могли призвести до недопущення конкуренції на ринку послуг з проведення земельних торгів (аукціонів).

2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру у Вінницькій області (21027, м. Вінниця, вул. Келецька, 63; ідентифікаційний код - 39767547) припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене в пункті 1 цього рішення, шляхом забезпечення визначення виконавців електронних земельних торгів на конкурсних засадах, про що повідомити Вінницьке обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України з наданням відповідних доказів у тримісячний строк з дня отримання рішення.

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

Голова

М.В. Слободянюк

Члени колегії:

О.В. Вихованець

В.В. Одобецька

Ю.П. Драпак

С.В. Сельська

Секретар

В.П. Чернега

Підготував:

Головний спеціаліст 2 ВДР

_____ Н.В. Соловей

«30» вересня 2019 року

Погоджено:

Завідувач юридичного сектору

_____ Ю.П. Драпак

«30» вересня 2019 року