



**АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ПІВДЕННЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ**

**РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ**

від 01.12.2020 р.

м. Одеса

№ 65/17-р/к

За результатами збирання та аналізу доказів у справі № 05-01/2020 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (далі – Справа)

ВСТАНОВЛЕНО:

1. ПРЕДМЕТ СПРАВИ

- 1) Дії Головного управління Держгеокадастру в Одеській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 цього ж Закону у вигляді антиконкурентних дій органу влади, шляхом надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, які призвели до усунення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів.

2. ВІДПОВІДАЧ

- 2) Головне управління Держгеокадастру в Одеській області (адреса: 65012, м. Одеса, вул. Канатна, 83, ідентифікаційний код 39765871, код КВЕД 84.11 Державне управління загального характеру) (далі — Головне управління).
- 3) У своїй діяльності Головне управління керується [Конституцією України](#), Земельним Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

3. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ

- 4) На виконання доручення Антимонопольного комітету України від 21.01.2019 № 13-01/50 (вх. № 65-01/29К від 22.01.2019) та з метою здійснення контролю за додержанням органами влади законодавства про захист економічної конкуренції стосовно проведення конкурсного відбору виконавців земельних торгів на підставі статей 7, 17 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», пунктів 3 та 8 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, проведено дослідження ринку оренди земельних ділянок (у тому числі ринку послуг з

проведення земельних торгів з продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності).

- 5) У процесі дослідження на підставі статей 7, 17, 22, 22¹ Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Одеське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України на адресу Головного управління надіслало вимоги від 07.02.2019 № 65-02/362, від 20.03.2019 № 65-02/707, від 04.11.2019 № 65-02/2625 про надання інформації та отримано необхідні для розслідування документи та матеріали від Головного управління листи від 13.03.2019 № 8-15-0.10-2417/2-19 (вх. № 65-01/592 від 14.03.2019), від 29.03.2019 № 10-15-0.62-3005/2-19 (вх. № 65-01/983 від 19.04.2019), від 20.11.2019 № 11-15-0.10.-10338/2-19 (вх. № 65-01/2776 від 10.12.2019). За результатами розгляду та аналізу яких, Головному управлінню надані обов'язкові для розгляду рекомендації від 20.06.2019 № 65/121-рк/к про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом забезпечення проведення процедури з визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.
- 6) У зв'язку із невиконанням рекомендацій, адміністративною колегією Одеського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України розпорядженням від 07.05.2020 № 65/05-рп/к розпочато розгляд справи № 05-01/2020.
- 7) На виконання розпорядження Антимонопольного комітету України від 28.11.2019 № 23-рп (із змінами) було змінено найменування на Південне міжобласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України.

4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- 8) Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29.09.2016 № 333 затверджено Положення про Головне управління Держгеокадастру в Одеській області (надалі – Положення). Відповідно до пункту 4 Положення зазначено, що Головне управління Держгеокадастру в Одеській області відповідно до покладених на нього завдань:
 - розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством;
 - надає адміністративні послуги згідно із законом у відповідній сфері;
 - організовує виконання робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи;
 - забезпечує науково-експертне, інформаційне та методичне проведення землевпорядних, землеоціночних робіт, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів;
 - здійснює інші повноваження, визначені законодавством.
- 9) На сьогодні правові засади здійснення діяльності у сфері земельних відносин регулюються, зокрема, Земельним кодексом України, та питання продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах визначається положеннями глави 21 ЗКУ.
- 10) Земельним кодексом України (далі – ЗКУ) встановлено:
 - 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 (частина перша статті 134 ЗКУ);

- 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.
- 11) Статтею 136 ЗКУ 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 4 частини четвертої цієї статті обов'язок з визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів покладено саме на організатора торгів.
 - 12) Частиною першою статті 134 ЗКУ 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.
 - 13) Відповідно до статті 135 ЗКУ 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.
 - 14) Частиною шостою статті 136 ЗКУ 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**.
 - 15) Також, 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.
 - 16) 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.

- 17) При цьому пунктом 4 розділу IX 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».
- 18) Метою Закону України «Про публічні закупівлі» є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.
- 19) Таким чином, підсумовуючи наведене, органи влади при підготовці лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) зобов'язані визначити виконавця земельних торгів на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

5. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

- 20) Листами від 13.03.2019 № 8-15-0.10-2417/2-19 (вх. № 65-01/592 від 14.03.2019) та від 29.03.2019 № 10-15-0.62-3005/2-19 (вх. № 65-01/983 від 19.04.2019), Головним управлінням надано запитувану інформацію та документи, що стосувалися предмету дослідження.
- 21) Надана Головним управлінням вищезазначеними листами інформація свідчить про наступне.
- 22) Конкурси з відбору виконавців земельних торгів Головним управлінням протягом 2017-2018 років не проводились. Головне управління повідомило, що *«...Враховуючи наведене, протягом 2016-2018 років фінансування 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...»*.
- 23) Для проведення земельних торгів з продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності Головним управлінням укладені договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів з ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (ідентифікаційний код 00702995, адреса: вулиця Космонавтів, 34, м. Одеса, Одеська область), ТОВ «Земагросервіс» (ідентифікаційний код 38847060, адреса: вулиця Центральна, 7, Комінтернівський район, с. Олександрівка, Одеська область), Одеською регіональною філією ДП «Центр державного земельного кадастру» (ідентифікаційний код 264552235, адреса: вулиця Космонавтів, 32, м. Одеса).
- 24) Разом з тим, Головним управлінням листом від 29.03.2019 №10-15-0.62-3005/2-19 (за вх. № 65-01/983 від 19.04.2019) повідомлено, що протягом 2018 року надходили письмові пропозиції від ТОВ «Геоконсалтинг», якими запропоновано зокрема виготовлення документації із землеустрою, але ціна, як виявилось, була вищою ніж у інших суб'єктів господарювання. На підставі цього Головним управлінням відхилено пропозиції ТОВ «Геоконсалтинг».

- 25) У рамках дослідження ринку послуг з проведення земельних торгів з продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності Відділенням, також, направлено вимоги до виконавців земельних торгів, а саме :
- від 28.03.2019 № 65-02/822 до ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», та листом від 22.05.2019 № 1405 (вх. № 65-01/1255 від 27.05.2019) отримано запитувану інформацію (у тому числі, копії укладених з Головним управлінням договорів на підготовку лотів та проведення земельних торгів від 30.03.2017 № 10, від 12.03.2018 № 48/1982, від 19.04.2018 № 132/250, від 25.06.2018 № 158/500 та додаткових угод до них, кількість земельних ділянок, права оренди на які виставляються на земельні торги окремими лотами за 2017-2018 складає 587 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності на території Одеської області);
 - від 11.12.2019 № 65-02/3027 до ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», та листом від 28.12.2019 № 3800 (вх. № 65-01/2 від 02.01.2020) отримано запитувану інформацію (у тому числі, копії укладених з Головним управлінням договорів на підготовку лотів та проведення земельних торгів копію договору від 15.03.2019 № 38/258 та додаткових угод до них, кількість земельних ділянок, права оренди на які виставляються на земельні торги окремими лотами у 2019 складає 275 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності та земель запасу на території Одеської області);
 - від 28.03.2019 № 65-02/821 до ТОВ «Земагросервіс», та листом від 17.05.2019 № 17-03/05 (вх. № 65-01/1244 від 24.05.2019) отримано запитувану інформацію (у тому числі, копію укладеного з Головним управлінням договору на підготовку лотів та проведення земельних торгів від 20.04.2018 № 134 та додаткову угоду від 10.05.2019 № 134/1 до нього, кількість земельних ділянок, права оренди на які виставляються на земельні торги окремими лотами складає 179 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності на території в Одеської області);
 - від 28.03.2019 № 65-02/821, від 11.12.2019 № 65-02/3028 до Одеської регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру», та листами від 17.05.2019 № 17-03/05 (вх. № 65-01/1099 від 06.05.2019), від 05.02.2020 № 5/334 (вх. № 65-01/287 від 10.02.2020) отримано запитувану інформацію (у тому числі, копії укладених з Головним управлінням договорів на підготовку лотів та проведення земельних торгів за від 26.09.2018 № 21 та додаткову угоду від 01.08.2017 № 21/1 до нього, договір від 20.04.2018 № 133 та додаткові угоди, кількість земельних ділянок, права оренди на які виставляються на земельні торги окремими лотами складає 113 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності на території Одеської області).
- 26) Також, листом від 20.11.2019 № 11-15-0.10.-10338/2-19 Головним управлінням повідомлено про укладання договорів на підготовку лотів та проведення земельних торгів з суб'єктами господарювання, а саме:
- ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» договір від 15.03.2019 № 38;
 - ТОВ «Земагросервіс» договір від 15.03.2019 № 39.
- 27) Інформація про проведені земельні торги по земельним ділянкам сільськогосподарського призначення державної власності на території Одеської

області оприлюднюється на офіційному веб-сайті Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальних підрозділів (управлінь) під доменним ім'ям <http://land.gov.ua>.

- 28) Враховуючи значну кількість земельних ділянок, які виставлялись на земельні торги ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ТОВ «Земагросервіс», Одеською регіональною філією ДП «Центр державного земельного кадастру», для прикладу, у таблиці наведені 9 лотів на проведення земельних торгів:

№ лоту	Кадастровий номер	Площа,га	Дата проведення земельних торгів	Адреса	Виконавець земельних торгів	Ціна продажу лоту, грн.	Витрати та винагорода виконавця земельних торгів 50% річної плати за користування земельної ділянки,грн., але не більше як 34000 грн.
13364	5121083200:01:001:0128	37.0893	14.03.2017	Одеська область, Біляївський район, Кам'янська сільська рада, (за межами населеного пункту)	ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»	102870,00	витрати, здійснені на підготовку лоту – 3375,34грн. та винагороду виконавця –14450,00грн.
13367	5121083200:01:001:0130	34.0676	14.03.2017	Одеська область, Біляївський район, Кам'янська сільська рада, (за межами населеного пункту)	ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»	76410,00	витрати,здійснені на підготовку лоту – 3330,60грн. та винагороду виконавця– 14450,00грн.
13373	5121085600:01:001:1947	62.2324	14.03.2017	Одеська область, Біляївський район, Ясківська сільська рада, (за межами населеного пункту)	ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»	159330,00	винагороду виконавця у розмірі 14450,00грн.
29002	5120280400:01:001:0607	6.5525	21.12.2018	Одеська область, Ананьївський район, Ананьївська Перша сільська рада (за межами населеного пункту)	ТОВ «Земагросервіс»	18070,00	витрати,здійснені на підготовку лоту– 7139,58грн. та винагороду виконавцю у розмірі 50% річної орендної плати,але не більше 34000грн
25674	5120282800:01:002:1081	80.9785	13.09.2018	Одеська область, Ананьївський район, Кохівська сільська рада (за межами населеного пункту)	ТОВ «Земагросервіс»	334530,00	витрати, здійснені на підготовку лоту– 23448,18грн. та винагороду виконавця 34 000,0 грн.

26720	5121283800:01:006:0340	42.3553	19.10.2018	Одеська область, Березівський район, Ряснопільська сільська рада (за межами населеного пункту)	ТОВ «Земагросервіс»	341250,00	витрати, здійснені на підготовку лоту – 20388,31 грн. та винагороду виконавцю - 34000грн
27249	5120686300:01:001:0440	32.7771	06.11.2018	Одеська область, Балтський район, (за межами населених пунктів)	Одеська регіональна філія Державного підприємства «Центр Державного земельного кадастру»	310125,00	Витрати на підготовку лота – 10784,82грн та винагороду виконавцю у розмірі 50% річної орендної плати, але не більше 34000грн
27255	5120686600:01:001:0455	24.9697	06.11.2018	Одеська область, Балтський район, (за межами населених пунктів)	Одеська регіональна філія Державного підприємства «Центр Державного земельного кадастру»	59525,00	витрати на підготовку лота – 10370,31 грн. та винагороду виконавця у розмірі 50% річної орендної плати, але не більш ніж 34000грн.
27256	5120687500:01:002:0583	12.9635	06.11.2018	Одеська область, Балтський район, (за межами населених пунктів)	Одеська регіональна філія Державного підприємства «Центр Державного земельного кадастру»	37370,00	Витрати на підготовку лота – 9424,90грн. та винагороду виконавця у розмірі 50% річної орендної плати, але не більш ніж 34000грн.

- 29) За вищезазначеними договорами передбачена винагорода виконавця земельних торгів, яка встановлюється у розмірі 50 відсотків річної плати за користування земельною ділянкою, але не більш суми встановленої договором.
- 30) В разі обрання Головним управлінням виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, суб'єкт господарювання завдяки своїм власним досягненням, перевагам над іншими суб'єктами господарювання, які полягали в наявності досвіду виконання аналогічних договорів, проведення робіт з підготовки лотів до проведення земельних торгів в найкоротший строк, мав би можливість укласти договір і отримати винагороду за виконання. При цьому замовники могли би отримати товар (послугу) за звичайною ринковою ціною, або навіть нижчою (оскільки для забезпечення перемоги учасник може пропонувати більш дешеві товари (послуги), ніж інші учасники).
- 31) Отже, дії Головного управління є такими, що не відповідають положенням земельного законодавства, законодавства про здійснення публічних (державних) закупівель та законодавства про захист економічної конкуренції.
- 32) Слід зазначити, що окрім ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ТОВ «Земагросервіс», Одеської регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру» на ринку послуг з проведення земельних торгів з продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах Одеської області діють й інші суб'єкти господарювання, наприклад: ТОВ «ІНАГРО ГРУПП», ТОВ «Геоконсалтинг», ТОВ «УКРЛЕНДКОНСАЛТИНГ» тощо.

- 33) Тобто, ринок надання послуг з проведення земельних торгів є досить конкурентним, відкритим, а отже між суб'єктами господарювання наявна конкуренція.
- 34) На підставі наданої інформації встановлено, що Головним управлінням не затверджувався порядок визначення виконавця земельних торгів, а при виборі виконавців до уваги приймалися досвід роботи суб'єктів господарювання у сфері проведення земельних торгів та вартість виконаних робіт.
- 35) Таким чином, Головним управлінням визначено виконавців земельних торгів без проведення конкурсного відбору виконавця земельних торгів із продажу права оренди земель сільськогосподарського призначення державної власності та згідно з інформацією, яка оприлюднюється на офіційному веб-сайті Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальних підрозділів (управлінь) підтверджено, що у 2017-2018 проводилися земельні торги.
- 36) Натомість визначення Головним управлінням виконавців земельних торгів без проведення конкурсу призвело до усунення конкуренції на ринку надавачів таких послуг на території Одеської області.
- 37) Під усуненням конкуренції розуміють ліквідацію існуючої конкуренції та можливостей для розвитку потенційної конкуренції на відповідному ринку. Усунення конкуренції може відбуватися внаслідок зловживанням домінуючим становищем чи внаслідок діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб.
- 38) Отже, окремі суб'єкти господарювання (ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ТОВ «Земагросервіс», Одеська регіональна філія ДП «Центр державного земельного кадастру») 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.
- 39) 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.
- 40) Головним управлінням не визначено порядок проведення конкурсного відбору.
- 41) 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.
- 42) Непроведення конкурсного відбору виконавця земельних торгів, в тому числі за критерієм обґрунтованої/найменшої ціни послуг, може мати наслідком понесення необґрунтованих/завищених витрат переможцем земельних торгів.
- 43) В свою чергу частиною другою статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», встановлено, що органи влади (яким є Головне управління) зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

- 44) Таким чином, дії Головного управління щодо визначення виконавця земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення конкурсного відбору) всупереч вимогам земельного законодавства, законодавства про здійснення публічних (державних) закупівель та законодавства про захист економічної конкуренції, мають ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади шляхом надання окремому суб'єкту господарювання переваг, які ставлять його у привілейоване становище стосовно конкурентів, які призвели до усунення конкуренції.
- 45) За результатами дослідження на ринку надання послуг з проведення земельних торгів, керуючись статтями 7, 17 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», на засіданні адміністративної колегії Одеського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, яке відбулось 20.06.2019, Головному управлінню надані рекомендації № 65/121-р/к про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», шляхом забезпечення проведення процедури з визначення виконавців земельних торгів, з продажу прав власності земельних ділянок, на конкурентних засадах.
- 46) Листом від 08.10.2019 № 8-15-0.1-9025/2-19 (№ 65-01/2207 від 08.10.2019) Головне управління повідомило Відділенню «...договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів, які були предметом перевірки та стали підставою для направлення на адресу Головного управління рекомендацій № 65/121-р/к від 20.06.2019 виконані і припинили свою дію.»
- 47) Також, Головним управлінням повідомлено, що відповідно до пункту 1 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» реалізація пілотного проекту із запровадженням електронних земельних торгів територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності здійснювалось в період з 1 жовтня 2017р. по 1 жовтня 2019р.
- 48) При цьому, з 01.10.2019 при здійсненні повноважень щодо продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах Головне управління керується виключно главою 21 Земельного кодексу України норми, якої не передбачають проведення конкурсного відбору виконавців із землеустрою, оцінки земель та земельних торгів на конкурентних засадах.
- 49) Враховуючи вищевикладене, Головне управління просить залишити без розгляду лист від 10.09.2019 № 11-15-0.6-8175 у зв'язку із фактичним виконанням рекомендацій від 20.06.2019 №65/121-р/к».
- 50) Проаналізувавши отриману інформацію від ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ДП «Центр державного земельного кадастру» та Головного управління, яка надана листами від 28.12.2019 № 3800 (вх. № 65-01/2 від 02.01.2020), від 05.02.2020 № 5/334 (вх. № 65-01/287 від 10.02.2020), від 20.11.2019 № 11-15-0.10.-10338/2-19 (вх. № 65-01/2776 від 10.12.2019), встановлено, що протягом

2019 року Головне управління укладає відповідні договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів з виконавцями земельних торгів, які були обрані **без проведення конкурсного відбору**.

- 51) Також, згідно з інформації, яка розміщується на сайті <http://land.gov.ua> Відділенням у період з 01.01.2019 по 31.03.2020 виявлено 695 лотів, які виставлялись на земельні торги на території Одеської області по земельним ділянкам сільськогосподарського призначення державної власності, а виконавцями земельних торгів виступали ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (393 лоти), ТОВ «Земагросервіс» (221 лоти), Одеської регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру» (79 лотів), а організатором земельних торгів є Головне управління.
- 52) Частиною шостою статті 136 ЗКУ 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**.
- 53) 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.
- 54) Частиною третьою статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлено, що за умови виконання положень рекомендацій у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.
- 55) Таким чином, на підставі вищевикладеного та проаналізувавши надані пояснення Головного управління викладені у листі від 08.10.2019 № 8-15-0.1-9025/2-19 (вх. № 65-01/2207 від 08.10.2019), Відділенням виявлено, що рекомендації адміністративної колегії Одеського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 20.06.2019 № 65/121-рк/к не виконані.
- 56) Розпорядженням адміністративної колегії Одеського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 07.05.2020 №65/05-рп/к розпочато розгляд справи №05-01/2020 за ознаками вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 цього ж Закону у вигляді антиконкурентних дій органу влади, шляхом надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, які призвели до усунення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів.

6. ВИСНОВКИ ЩОДО КВАЛІФІКАЦІЙ ДІЙ ВІДПОВІДАЧА

- 57) 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 Одеської області, та створюються негативні умови для конкуренції.

- 58) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено, що порушенням законодавства про захист економічної конкуренції є, зокрема антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю.
- 59) Відповідно до частини першої 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.
- 60) Згідно з абзацем сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями, зокрема органів влади, визнається 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.
- 61) Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вчинення антиконкурентних дій органами влади забороняється і тягне за собою відповідальність встановлену законом.
- 62) Отже дії, Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 цього ж Закону у вигляді антиконкурентних дій органу влади, шляхом надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, які призвели до усунення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів.

7. ЗАПЕРЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЧА ТА ЇХ СПРОСТУВАННЯ

- 63) Відповідно до пункту 26 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 06.05.1994 № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 № 169-р) (зі змінами), на адресу Головного управління листом від 14.07.2020 за вих. № 65-02/1505 були направлені попередні висновки від 09.07.2020 № 65/14-пв/к за результатами розгляду справи № 05-01/2020 про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- 64) На попередні висновки Головне управління листом від 24.07.2020 № 11-15-0.6-7705/2-20 надало заперечення та зазначило, що з висновками Відділення про порушення Головним управлінням законодавства про захист економічної конкуренції не погоджується.

65) У своїх запереченнях Головне управління вказує наступне:

- З метою проведення земельних торгів з продажу прав оренди земель сільськогосподарського призначення державної власності Головним управлінням у 2018-2019 роках укладено договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів з ДП «Одеський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», Одеською регіональною філією ДП «Центр державного земельного кадастру» та ТОВ «Земагросервіс».
- При цьому, умовами вказаних договорів визначено, що всі дії з підготовки лотів та проведення торгів здійснюються виконавцями за власний рахунок.
- Подальше відшкодування витрат та сплата винагороди виконавцям торгів відбувається на підставі окремих договорів, які укладаються з переможцями за кожним лотом.
- За таких обставин, придбання послуг з виготовлення відповідної документації із землеустрою та проведення земельних торгів фактично здійснюється їх переможцями.
- Враховуючи, що Головне управління відповідно до вказаних договорів не здійснює відшкодування виконавцю витрат на підготовку лотів та проведення торгів, попередні висновки Колегії, щодо порушень законодавства про захист економічної конкуренції не відповідають фактичним обставинам справи.

66) Заперечення, надані Головним управлінням не спростовують обставин, викладених у матеріалах справи.

67) 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.

68) 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.

69) Положення ЗКУ, не передбачає вільного, тобто без проведення конкурсного відбору укладення договорів між організаторами та виконавцями земельних торгів.

70) Отже, на практиці, відбір виконавців земельних торгів здійснюється без дотримання конкурентних засад, шляхом укладання договору між організатором земельних торгів та суб'єктами господарювання, яких Головне управління **обирає на власний розсуд**. При цьому критерії, за яким обирають суб'єктів господарювання не встановлено.

71) 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 може пропонувати більш дешеві товари (послуги), ніж в інших учасників).

- 72) Натомість, визначення Головним управлінням виконавців земельних торгів без проведення конкурсного відбору може призвести до усунення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів надавачів таких послуг.
- 73) 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.
- 74) 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.
- 75) Враховуючи викладене, керуючись статтями 7, 12 і 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 № 32-р, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за №291/5482, зі змінами та доповненнями, пунктами 5, 31, 32, 33 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (Правила розгляду справ), затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5, зареєстровані у Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 № 169-р) (зі змінами), адміністративна колегія Південного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України,

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати, дії Головного управління Держгеокадастру в Одеській області (ідентифікаційний код 39765871; місцезнаходження: вул. Канатна, 83, м. Одеса, 65012), які полягають у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 та визначеним абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до усунення конкуренції.

2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру в Одеській області (ідентифікаційний код 39765871; місцезнаходження: вул. Канатна, 83, м. Одеса, 65012) впродовж **двох місяців** припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене в пункті 1 резолютивної частини цього рішення.

Згідно з частиною першою статті 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення може бути оскаржене до господарського суду у двомісячний строк з дня його одержання.