



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ МИКОЛАЇВСЬКОГО ОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

09 грудня 2019 р.

м. Миколаїв

№38-ріш

Справа №1-26.215/18-2019

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області у 2017-2018 роках визначало виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення процедури конкурсного відбору).

За результатами розгляду адміністративною колегією Миколаївського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України справи №1-26.215/18-2019 такі дії Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області визнані антиконкурентними діями, які полягали у визначенні у 2017-2018 роках виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення процедури конкурсного відбору), що призвело до недопущення конкуренції, що є порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області зобов'язано припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції у двомісячний строк з дня одержання рішення у даній справі.

Адміністративна колегія Миколаївського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи №1-26.215/18-2019 про порушення Головним управлінням Держгеокадастру у Миколаївській області законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», та подання відділу досліджень і розслідувань з попередніми висновками у справі від 20.08.2019 №64-03/90-пв,

ВСТАНОВИЛА:

1. Процесуальні дії

- (1) Розпорядженням адміністративної колегії Миколаївського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 07.05.2019 №18-р за власною ініціативою розпочато розгляд справи №1-26.215/18-2019 за ознаками вчинення Головним управлінням Держгеокадастру у Миколаївській області порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді вчинення антиконкурентних дій, які призвели до недопущення конкуренції.
- (2) Головою Миколаївського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) надіслані Головному управлінню Держгеокадастру у Миколаївській області вимоги про надання інформації

від 05.02.2019 №64-92/176, від 25.02.2019 №64-02/302, від 15.03.2019 №64-02/427, від 08.05.2019 №64-02/788, від 22.05.2019 №64-02/907 та від 20.09.2019 №64-02/1717.

- (3) Листом від 20.08.2019 №64-02/1531 Головному управлінню Держгеокадастру у Миколаївській області було направлено копію подання з попередніми висновками у справі від 20.08.2019 №64-03/90-пв.
- (4) Листом від 10.09.2019 №11-14-0.6-6107/2-19 (вх. від 10.09.2019 №64-01/2500) Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області надало Відділенню відповідь на подання з попередніми висновками у справі.

2. Відповідач

- (5) Відповідачем у справі є орган державної влади – Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області (далі – ГУ Держгеокадастру) (ідентифікаційний код юридичної особи 39825404; місцезнаходження юридичної особи за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України (<https://usr.minjust.gov.ua>): 54034, м. Миколаїв, пр. Миру, 34), що є територіальним органом центрального органу виконавчої влади в Миколаївській області – Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр).
- (6) Діяльність ГУ Держгеокадастру спрямована 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.
- (7) Відповідно до Положення про Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області, затвердженого наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 №308, (далі – Положення) ГУ Держгеокадастру розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Миколаївської області. Відповідно до повноважень, наданих частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 135 Земельного кодексу України, цим Положенням, ГУ Держгеокадастру є організатором земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. ГУ Держгеокадастру 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.
- (8) Згідно з Положенням ГУ Держгеокадастру відповідно до покладених на нього завдань розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному законодавством, та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за:
 - дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;
 - дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;

- дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

3. Нормативно-правове регулювання в сфері земельних відносин

- (9) Частиною другою статті 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.
- (10) За умовами частини першої статті 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.
- (11) Статтею 2 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) передбачено, 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).
- (12) Згідно частини першої статті 3 ЗКУ земельні відносини регулюються Конституцією України, ЗКУ, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.
- (13) До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, відповідно до пункту є¹ частини першої статті 15⁻¹ ЗКУ належить розпорядження землями державної власності в межах, визначених ЗКУ.
- (14) Відповідно до частин першої та другої статті 84 ЗКУ у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. Право державної власності на землю набувається і реалізується державою через органи виконавчої влади відповідно до повноважень, визначених ЗКУ.
- (15) Підстави набуття права на землю із земель державної власності наведені в статті 116 ЗКУ, зокрема абзацом першим частини першої статті 116 ЗКУ визначено, що громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної власності за рішенням органів виконавчої влади в межах їх повноважень, визначених ЗКУ, або за результатами аукціону.
- (16) Повноваження органів виконавчої влади, щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування визначені статтею 122 ЗКУ. Так, зокрема центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування для всіх потреб.
- (17) ГУ Держгеокадастру відповідно до покладених на нього завдань розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Миколаївської області (підпункт 13

пункту 4 Положення).

- (18) Статтею 124 ЗКУ визначено порядок передачі земельних ділянок в оренду. За нормами частин першої та другої даної статті передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній власності, здійснюється на підставі рішення органу виконавчої влади згідно з його повноваженнями, визначеними статтею 122 ЗКУ, чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки. Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 ЗКУ.
- (19) Згідно частини першої статті 127 ЗКУ органи державної влади відповідно до їх повноважень, визначених статтею 122 ЗКУ, здійснюють продаж земельних ділянок державної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) громадянам, юридичним особам та іноземним державам на підставах та в порядку, встановлених ЗКУ. За нормами частини другої цієї ж статті продаж земельних ділянок державної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється на конкурентних засадах у формі аукціону у випадках та порядку, встановлених главою 21 ЗКУ.
- (20) Стаття 128 ЗКУ визначає порядок продажу земельних ділянок державної власності громадянам та юридичним особам. Так, відповідно до абзацу першого частини першої цієї статті продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної власності для потреб, визначених ЗКУ, провадиться місцевими державними адміністраціями в межах їх повноважень.
- (21) Обов'язковість продажу земельних ділянок державної власності або прав на них на конкурентних засадах (земельних торгах) передбачена статтею 134 ЗКУ. Так, згідно частини першої цієї статті земельні ділянки державної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.
- (22) Відповідно до частини першої статті 135 ЗКУ земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів.
- (23) Абзац перший частини другої зазначеної статті передбачає, що продаж земельних ділянок державної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється виключно на земельних торгах, крім випадків, встановлених частинами другою і третьою статті 134 ЗКУ.
- (24) За умовами абзаців першого та другого частини третьої цієї статті організатором земельних торгів є орган виконавчої влади, що здійснює реалізацію права державної власності на земельні ділянки, який уклав з виконавцем земельних торгів договір про проведення земельних торгів. Виконавцем земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення.

- (25) Згідно частини четвертої вказаної статті проведення земельних торгів щодо земельних ділянок державної власності або прав на них здійснюється за рішенням організатора земельних торгів, у якому зазначаються:
- а) перелік земельних ділянок або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами;
 - б) стартова ціна лота;
 - в) строк та інші умови користування земельною ділянкою у разі набуття права користування земельною ділянкою на земельних торгах;
 - г) особа, уповноважена організатором земельних торгів на укладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги.
- (26) Відповідно до абзаців першого та другого частини п'ятої даної статті 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.
- (27) За умовами частини шостої зазначеної статті 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 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот.
- (28) Частиною першою статті 136 ЗКУ передбачено, що організатор земельних торгів визначає перелік земельних ділянок державної 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.
- (29) Відповідно до абзаців першого, другого та одинадцятого 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.
- (30) Згідно частини п'ятої вказаної статті фінансування підготовки лотів до проведення земельних торгів здійснюється організатором земельних торгів або їх виконавцем відповідно до договору між ними. Витрати, здійснені організатором земельних торгів або їх виконавцем на підготовку лотів до проведення земельних торгів, відшкодовуються переможцем земельних торгів за кожним лотом.
- (31) За нормами частини шостої даної статті закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.

- (32) Необхідно зазначити, що Закон України «Про здійснення державних закупівель» втратив чинність на підставі Закону України «Про публічні закупівлі», який відповідно до абзаців першого-третього пункту 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» набрав чинності¹, 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.
- (33) Згідно абзаців другого, 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.
- (34) Таким чином, нормативно врегульованим є питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень.
- (35) 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.
- (36) 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».
- (37) Замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, визначених статтею 3 Закону України «Про публічні закупівлі», тобто закупівлі мають здійснюватися за принципами:
- добросовісної конкуренції серед учасників;
 - максимальної економії та ефективності;
 - відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель;
 - недискримінації учасників;
 - об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій;
 - запобігання корупційним діям і зловживанням.
- (38) Єдиним нормативно-правовим актом, що упорядковував 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»

¹ 19.02.2016 – дата набрання чинності

(далі – Постанова №688), якою затверджено Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів (далі – Порядок).

- (39) Відповідно до пункту 1 Постанови №688 період реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності, визначено з 01 жовтня 2017 року по 01 жовтня 2019 року.
- (40) Згідно пункту 1 Порядку ним визначено механізм реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру під час здійснення ними повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.
- (41) В пункті 2 Порядку наведені терміни, які вживаються у такому значенні:
- виконавець електронних земельних торгів – суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення (підпункт 1);
 - організатор електронних земельних торгів – територіальний орган Держгеокадастру, що забезпечує здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності і уклав з виконавцем електронних земельних торгів договір про проведення електронних земельних торгів (підпункт 10).
- (42) Пунктом 6 Порядку передбачено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу прав на земельні ділянки (оренди, емфітевзису) на електронних земельних торгах та визначення виконавця електронних земельних торгів організатором електронних земельних торгів здійснюються у порядку, визначеному законом. Організатор електронних земельних торгів забезпечує визначення виконавця електронних земельних торгів на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.
- (43) Таким чином, у випадку, коли не застосовуються умови Закону України «Про публічні закупівлі», чинними є норми щодо застосування пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів та норма Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про публічні закупівлі», відповідно до яких відбір виконавців земельних торгів здійснюється на конкурсній основі.
- (44) Отже, ГУ Держгеокадастру, як територіальний орган Держгеокадастру, що реалізує повноваження, визначені Конституцією України, ЗКУ та іншими нормативно-правовими актами, щодо розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення на території Миколаївської області, є організатором земельних торгів, який відповідно до вимог законодавства у сфері земельних відносин зобов'язано було визначати виконавців земельних торгів у формі аукціону, в тому числі електронних, у порядку, визначеному законодавством про здійснення публічних закупівель, тобто на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

4. Обставини справи

- (45) Відділенням на виконання завдань, покладених на органи Антимонопольного комітету України, з метою здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відповідно до статті 7 Закону України «Про Антимонопольний

комітет України» проводилось дослідження щодо наявності/відсутності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції в діях територіального управління Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у Миколаївській області під час визначення ним виконавців земельних торгів у формі аукціону протягом 2017-2018 років.

- (46) Територіальним управлінням Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру в Миколаївській області є ГУ Держгеокадастру.
- (47) Головою Відділення листами від 05.02.2019 №64-92/176, від 25.02.2019 №64-02/302, від 15.03.2019 №64-02/427, від 08.05.2019 №64-02/788, від 22.05.2019 №64-02/907 та від 20.09.2019 №64-02/1717 у ГУ Держгеокадастру була запитана інформація, що стосувалася предмету дослідження та розгляду даної справи.
- (48) ГУ Держгеокадастру листами від 14.02.2019 №11-14-0.4-1055/2-19 (вх. від 19.02.2019 №64-01/369), від 06.03.2019 №11-14-0.4-1614/2-19 (вх. від 12.03.2019 №64-01/647), від 22.03.2019 №11-14-0.4-1953/2-19 (вх. від 22.03.2019), від 14.05.2019 №11-14-0.4-3256/2-19 (вх. від 15.05.2019 №64-02/1512), від 28.05.2019 №0-14-0.4-3590/2-19 (вх. від 29.05.2019 №64-01/1512) та від 26.09.2019 №11-14-0.4-6549/2-19 (вх. від 26.09.2019 №64-01/2657) надало Відділенню запитувани інформацію та документи, які свідчать про наступне.
- (49) Так, листом від 14.02.2019 №11-14-0.4-1055/2-19 ГУ Держгеокадастру повідомило про те, що з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів», який набрав чинності 03.04.2016, були внесені зміни, зокрема до частини шостої статті 136 ЗКУ, відповідно до яких закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.
- (50) Відповідно до положень статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснює центральний орган виконавчої влади, що регулює державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. На сьогодні земельним законодавством передбачена 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.
- (51) Протягом 2017-2018 років фінансування організації та проведення земельних торгів здійснювалося виконавцями земельних торгів без залучення бюджетних коштів, у зв'язку з чим була відсутня потреба у застосуванні процедур публічних закупівель.
- (52) Питання застосування конкурсної процедури при визначенні виконавця торгів у випадках, які не підпадають під законодавство про публічні закупівлі, належить до компетенції самого організатора, вважає ГУ Держгеокадастру.
- (53) Після втрати чинності наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.09.2012 №579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на

конкурентних засадах»² ГУ Держгеокадастру не застосовувались конкурсні процедури відбору виконавця послуг з підготовки лотів та проведення земельних торгів.

- (54) Цим же листом ГУ Держгеокадастру повідомило, що протягом 2017-2018 років під час визначення виконавців земельних торгів не керувалось локальними нормативними документами у зв'язку з їх відсутністю.
- (55) ГУ Держгеокадастру листом від 14.05.2019 №11-14-0.4-3256/2-19 повідомило, що не зверталось до Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру щодо надання роз'яснень чи допомоги стосовно правильного відбору виконавців земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які розташовані на території Миколаївської області.
- (56) Інформація про результати проведення земельних аукціонів з продажу прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної форми власності на території Миколаївської області за 2017-2018 роки наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

Кількість та площа земельних ділянок		Нормативна грошова оцінка по проданим лотам, тис. грн.	Розмір річної орендної плати за результатами торгів, тис. грн.	Розмір середньої ставки річної орендної плати від НГО, %
Кількість	Площа, га			
2017 рік				
78	1 679,80	30 647,74	5 714,81	21,77
2018 рік				
157	3 454,9956	49 707,87	9 566,52	19,00

- (57) Листом від 06.03.2019 №11-14-0.4-1614/2-19 ГУ Держгеокадастру надало інформацію щодо розміщених протягом 2017-2018 років оголошень про відбір виконавців робіт із землеустрою, оцінки земель та проведення земельних торгів на офіційному сайті ГУ Держгеокадастру (<http://mykolaivska.land.gov.ua>) по мірі добору земельних ділянок до Переліку земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності для продажу прав на них на земельних торгах протягом 2017-2018 років (06.02.2017, 08.02.2017, 20.02.2017, 12.05.2017, 15.05.2017, 18.05.2017, 22.06.2017, 25.06.2017, 22.07.2017, 23.07.2017, 24.07.2017, 16.08.2017, 17.08.2017, 28.08.2017, 03.09.2017, 04.09.2017, 07.09.2017, 11.09.2017, 27.09.2017, 11.10.2017, 25.10.2017, 05.11.2017, 21.11.2017, 07.12.2017, 22.12.2017, 02.01.2018, 16.01.2018, 18.01.2018, 31.01.2018, 20.02.2018, 28.03.2018, 18.04.2018, 04.05.2018, 21.05.2018).
- (58) На вимогу Відділення від 15.03.2019 №64-02/427 надати перелік суб'єктів господарювання, які були ознайомлені з відповідними оголошеннями, відреагували на них та звернулися до ГУ Держгеокадастру, останнє листом від 22.03.2019 №11-14-0.4-1953/2-19 повідомило, що перелік всіх суб'єктів, які ознайомлені з даними оголошеннями, у ГУ Держгеокадастру відсутній, оскільки вони направлені на необмежену кількість осіб.
- (59) Перелік суб'єктів господарювання, які відреагували на вказані оголошення та звернулися до ГУ Держгеокадастру, збігається з переліком суб'єктів господарювання, з якими укладені договори на виконання робіт з підготовки лотів та проведення

² Втратив чинність 10.01.2017

земельних торгів у 2017-2018 роках. Такий перелік було наведено ГУ Держгеокадастру в листі від 06.03.2019 №11-14-0.4-1614/2-19 (наводиться в таблиці 2).

Таблиця 2

№з/п	Назва суб'єкт а господарювання	Адреса
1.	Універсальна біржа «Південь» (ЄДРПОУ 30333858)	54000, м. Миколаїв, вул. Садова, 3В
2.	Товарна біржа «Кіровоградська аграрна біржа» (ЄДРПОУ 31008446)	25006, м. Кропивницький, вул. Т. Карпи, 84, оф. 107
3.	Універсальна біржа «Номінал» (ЄДРПОУ 30396499)	54000, м. Миколаїв, вул. Мала Морська, 51
4.	ТОВ «Український експертний центр по вимірюванні та оцінці» (ЄДРПОУ 30332964)	54034, м. Миколаїв, пр. Миру, 36, оф. 108
5.	Товарна біржа «Універсальна біржа «Причорноморська» (ЄДРПОУ 41350032)	54038, м. Миколаїв, вул. Курортна, 2Б, кв. 26
6.	ТОВ «Югземсервіс» (ЄДРПОУ 35786498)	м. Миколаїв, пр. Центральний, 267, кв. 200
7.	Миколаївська регіональна філія ДП «Центр ДЗК» (ЄДРПОУ 26445745)	54030, м. Миколаїв, пр. Миру, 34, каб. 117
8.	ДП «Миколаївський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (ЄДРПОУ 19286878)	54034, м. Миколаїв, пр. Миру, 34
9.	ТОВ «Земельно-архітектурне бюро» (ЄДРПОУ 41774836)	54056, м. Миколаїв, вул. Космонавтів, 81/6, оф. 308

(60) Листом від 22.03.2019 №11-14-0.4-1953/2-19 ГУ Держгеокадастру повідомило, що уклало договори на виконання робіт та проведення земельних торгів з усіма суб'єктами господарювання, які подали пропозиції та відповідають вимогам, визначеним Законом України «Про землеустрій», і мають у своєму складі ліцитатора. Будь-які інші критерії відсутні.

(61) Листом від 06.03.2019 №11-14-0.4-1614/2-19 ГУ Держгеокадастру надало інформацію про продані права оренди земель державної власності сільськогосподарського призначення на земельних торгах (аукціонах) за 2017-2018 роки по кожному виконавцю земельних торгів.

Таблиця 3

№з/п	Назва виконавця земельних торгів	Кількість проданих лотів	Площа проданих лотів, га	Середній розмір річної плати за результатами торгів (% від НГО)
2017 рік				
1.	Товарна біржа «Кіровоградська аграрна біржа» (ЄДРПОУ 31008446)	10	192,0340	20,54
2.	Товарна біржа «Катеринославська» (ЄДРПОУ 23364874)	4	93,8890	37,25
3.	ТОВ «Югземсервіс» (ЄДРПОУ 35786498)	22	686,8322	21,73
4.	Універсальна біржа «Номінал» (ЄДРПОУ 30396499)	42	707,0479	14,65
Всього по області		78	1 679,804	18,65
2018 рік				
1.	ТОВ «Югземсервіс»	54	1 199,4281	19,57

	(ЄДРПОУ 35786498)			
2.	Товарна біржа «Універсальна біржа «Причорноморська» (ЄДРПОУ 41350032)	34	578,8005	20,70
3.	Універсальна біржа «Номінал» (ЄДРПОУ 30396499)	60	1 493,4263	18,24
4.	ТОВ «Український експертний центр по вимірюванні та оцінці» (ЄДРПОУ 30332964)	2	22,1923	8,55
5.	Миколаївська регіональна філія ДП «Центр ДЗК» (ЄДРПОУ 26445745)	6	149,1484	23,84
6.	Товарна біржа «Кіровоградська аграрна біржа» (ЄДРПОУ 31008446)	1	12,0000	8,16
Всього по області:		157	3 454,9956	19,25

- (62) На вимогу Відділення від 08.05.2019 №64-02/788 ГУ Держгеокадастру листом від 14.05.2019 №11-14-0.4-3256/2-19 повідомило, що протягом 2017-2018 років не здійснювало аналіз пропозицій суб'єктів господарювання щодо вартості виконання робіт, калькуляції витрат, пов'язаних із виконанням робіт, а також терміну виконання робіт тому, що втратив чинність наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.09.2012 №579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах».
- (63) Усі договори, укладені з виконавцями на підготовку лотів до продажу прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності на земельних торгах, містять інформацію відповідно до статті 136 ЗКУ. За умовами договору виконавець бере на себе зобов'язання підготувати лоти до проведення земельних торгів та провести земельні торги з продажу прав оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності.
- (64) Як свідчить аналіз укладених договорів між ГУ Держгеокадастру (як організатором, замовником) та виконавцями земельних торгів, в додатках до цих договорів містяться калькуляції витрат на підготовку лотів до продажу прав оренди на кожну земельну ділянку сільськогосподарського призначення державної власності, в яких, крім розрахунку вартості виготовлення документації із землеустрою та виготовлення технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки, наявні повідомлення про гарантійний внесок у розмірі 5% від початкової орендної плати, термін виконання проектних робіт, строки виконання земельних торгів та винагорода, яка становить 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.
- (65) Вибірковий аналіз протоколів проведених земельних торгів з продажу права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

Дата проведення земельних торгів	№ лоту	Адреса земельної ділянки	Площа, га	Цільове призначення	Ціна продажу лоту (річна орендна плата), грн.	Сума винагороди виконавцю, грн.
20.12.2018	185	Казанківський р-н, Новоазовська с/р	20,00	Оренда зем. ділянки – 7 років	14 840,26	7 420,13 (50% о/п)*
18.12.2018	97	Новоодеський р-н, Антонівська с/р	16,00	Оренда зем. ділянки – 7 років	5 566,69	2 783,35 (50% о/п)*
30.11.2018	48	Новобузький р-н, Вільнозапорізька с/р	30,00	Оренда зем. ділянки – 7 років	148 289,45	34 000,00 (50% о/п)*
30.11.2019	46	Новобузький р-н, Софіївська с/р	20,00	Оренда зем. ділянки – 7 років	35 006,78	17 503,39 (50% о/п)*
14.05.2019	22273	Миколаївський р-н, Безводненська с/р	18,66	Оренда зем. ділянки – 7 років	€99 344,33	34 000,00 (50% о/п)*
20.09.2018	25954	Веселинівський р-н, Кубряцька с/р	18,08	Оренда зем. ділянки – 7 років	36 004,53	18 002,26 (50% о/п)*
19.10.2018	26674	Баштанський р-н, Іванівська с/р	43,90	Оренда зем. ділянки – 7 років	330 809,27	34 000,00 (50% о/п)*
06.12.2018	28033	Березанський р-н, Матіясівська с/р	33,47	Оренда зем. ділянки – 7 років	15 812,64	7 906,32 (50% о/п)*
21.11.2018	27708	Миколаївський р-н, Яснополянська с/р	20,00	Оренда зем. ділянки – 7 років	10 079,19	5 039,59 (50% о/п)*
25.07.2017	16060	м. Нова Одеса	25,00	Оренда зем. ділянки – 7 років	100 083,00	34 000,00 (50% о/п)*
26.03.2019	1292	Веселинівський р-н, Варюшінська с/р	74,03	Оренда зем. ділянки – 7 років	29 139,89	14 569,95 (50% о/п)*

*о/п – річна орендна плата

- (66) Як вбачається з вище наведеної таблиці 4, винагорода виконавцям земельних торгів складала максимальний її розмір, незалежно від розміру площі земельної ділянки, передбачений абзацом другим частини шостої статті 135 ЗКУ, а саме: 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.
- (67) Окрім того, аналізом договорів, укладених між ГУ Держгеокадастру та виконавцями земельних торгів, встановлено, що в додатку до кожного договору міститься Календарний план виконання землепорядних та оціночних робіт на послуги з виготовлення документації із землеустрою та нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, які пропонуються для продажу прав на земельних

торгах. Зазначені Календарні плани на кожен земельну ділянку підписуються сторонами та скріплюються печатками ГУ Держгеокадастру та виконавця.

- (68) Строки виконання виконавцями землевпорядних та оціночних робіт на послуги з виготовлення документації із землеустрою та нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, які пропонуються для продажу прав на земельних торгах, наведені в таблиці 5.

Таблиця 5

Назва виконавця	Виготовлення документації із землеустрою, днів			Всього термін виконання, днів
	Топографо-геодезична зйомка	Виготовлення проекту землеустрою	Виготовлення тех. документації з НГО	
Універсальна біржа «Номінал»	10	50	30	90
ТОВ «Югземсервіс»	10-14	30	7	47-51
Товарна біржа «Універсальна біржа «Причорноморська»	10	60	20	90
ТОВ «Земельно-архітектурне бюро»	10	60	20	90
ТОВ «Український експертний центр по вимірюванні та оцінці»	10	30	20	60
Миколаївська регіональна філія ДП «Центр ДЗК»	10	60	20	90
ДП «Миколаївський науково-дослідний інститут землеустрою»	10	60	20	90

- (69) Таким чином, аналізуючи інформацію, наведену в таблицях 4 та 5, можна зробити висновок, що, в разі обрання ГУ Держгеокадастру виконавця земельних торгів на конкурентних засадах шляхом застосування процедури конкурсного відбору, суб'єкт господарювання намагався б до зменшення строків на надання послуги з виготовлення документації із землеустрою та нормативної грошової оцінки земельних ділянок та прагнув би до зменшення вартості винагороди задля перемоги у конкурсі, внаслідок чого переможці земельних торгів (орендатори) сплачували б винагороду виконавцю земельних торгів у розмірі меншому за максимальний, визначений законодавством, та не несли б додаткових витрат, пов'язаних з орендою земельних ділянок.
- (70) На вимогу голови Відділення від 20.08.2019 №64-02/1717 стосовно застосування ГУ Держгеокадастру при визначенні виконавців земельних торгів вимог, встановлених Постановою №688, ГУ Держгеокадастру листом від 26.09.2019 №11-14-0.4-6549/2-19 повідомило наступне.
- (71) «Головним управлінням Держгеокадастру у Миколаївській області було розпочато практичну реалізацію пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів, зокрема, відповідно до Порядку реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів, затвердженого постановою КМУ від 21.06.2017 №688, укладено договір про співпрацю у рамках реалізації пілотного проекту з ДП «СЕТАМ» від 21.09.2018 №372.
- (72) Проведення електронних земельних торгів проводилося без залучення бюджетних коштів, а відповідно до пункту 5 статті 135 ЗКУ фінансування організації та проведення земельних торгів здійснюється виконавцем, з відшкодуванням витрат здійснених виконавцем земельних торгів їх переможцем.

- (73) 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, а також, що однією із загальних засад цивільного законодавства є свобода договору.
- (74) Тому ГУ Держгеокадастру має право вільно вступати або утримуватись від вступу у будь-які договірні відносини, а відповідно укладення договору на підготовку лотів та проведення земельних торгів щодо продажу права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсної процедури не заборонено жодним із положень чинного законодавства, окрім окремих випадків встановлених законодавством про здійснення державних закупівель» (мовою оригіналу)
- (75) Таким чином, Відповідач вважає цілком правомірним визначати виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, керуючись статтею 627 Цивільного кодексу України, оскільки норми законодавства не містять обов'язку організатора земельних торгів визначати виконавців таких торгів на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законодавством про здійснення публічних закупівель.
- (76) Відділення приймає до уваги посилання ГУ Держгеокадастру на принцип свободи договору, передбачений статтею 627 Цивільного кодексу України, що застосовувався при визначенні виконавця земельних торгів без конкурсного відбору.
- (77) Натомість, Цивільний кодекс України, закріпивши принцип свободи договору, разом з тим визначив, що свобода договору не є безмежною, оскільки відповідно до абзацу другої частини третьої статті 6 та статті 627 Цивільного кодексу України при укладенні договору, виборі контрагентів, визначенні умов договору сторони не можуть діяти всупереч положенням Цивільного кодексу України та інших актів законодавства.
- (78) Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю.
- (79) За умовами частини другої цієї ж статті суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (80) Відтак, дії Відповідача, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсів, не відповідають вимогам частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а тому посилання ГУ Держгеокадастру на принцип свободи договору не приймається Відділенням, оскільки дія зазначеного принципу в даному випадку обмежується законодавством про захист економічної конкуренції.

- (81) Така правова позиція Відділення підтверджується висновками, викладеними у постанові Верховного суду України від 03.12.2019 у справі №910/890/19.
- (82) Враховуючи наведене, дії Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області, які полягали в укладанні із суб'єктами господарювання прямих договорів на виконання робіт з підготовки лотів та проведення земельних торгів у 2017-2018 роках всупереч вимогам законодавства без проведення конкурсів з визначення виконавців земельних торгів на конкурентних засадах, призвели до недопущення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів.
- (83) Під недопущенням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.

5. Опис ринку, на якому відбулися антиконкурентні дії Відповідача

- (84) Головною метою державної політики є забезпечення ефективного та прозорого здійснення реалізації земель державної власності, створення конкурентного середовища у сфері земельних відносин, в тому числі серед виконавців земельних торгів, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, що, в свою чергу, призведе до активізації ринку, посилення конкуренції між суб'єктами господарювання, та, як наслідок, закупівлі товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною. Найбільш дієвим шляхом досягнення зазначеної мети є здійснення конкурсного відбору серед суб'єктів господарювання.
- (85) Враховуючи мету проведення конкурсних процедур при здійсненні закупівлі товарів (послуг), оптимальною схемою проведення процедури закупівель передбачає створення замовником таких умов проведення конкурсу, які б забезпечили найбільш широке коло учасників конкурсу та їх добросовісну конкуренцію.
- (86) Відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону, тобто, будь-які продажі земельних ділянок державної власності або прав на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис) без залучення виконавця торгів – юридичної особи є неправомірними, оскільки порушують установлену ЗКУ процедуру набуття прав на ці земельні ділянки.
- (87) В ході проведеного дослідження Відділенням, крім вищенаведених виконавців земельних торгів, виявлені також інші суб'єкти господарювання – учасники ринку, які надавали або могли б надавати у 2017-2018 роках послуги з проведення земельних торгів в разі купівлі-продажу прав на земельні ділянки (оренди, суперфіцію, емфітевзису), а саме:
- приватне підприємство «Фірма «Сомгіз», м. Львів;
 - універсальна біржа «Південь», м. Миколаїв;
 - міжнаціональна універсальна товарно-сировинна біржа «Епсілон», м. Київ;
 - Запорізька товарна біржа «Гілея», м. Запоріжжя;
 - універсальна товарна біржа «Недвижимість Н», м. Миколаїв;
 - товариство з обмеженою відповідальністю «Земельне бюро», м. Черкаси;
 - товариство з обмеженою відповідальністю «Земельно-архітектурне бюро», м. Миколаїв та інші.
- (88) Таким чином, ринок надання послуг з проведення земельних торгів є досить конкурентним та налічує велику кількість його учасників, а отже між суб'єктами господарювання наявна значна конкуренція.

- (89) Як свідчать результати здійсненого Відділенням дослідження ринку надання послуг з проведення земельних торгів, суб'єкти господарювання, обрані виконавцями земельних торгів за результатами конкурсів щодо відбору (визначення) виконавця земельних торгів, прагнучи отримати перемогу, пропонували вартість винагороди у розмірі меншому за законодавчо визначений.
- (90) Визначення ГУ Держгеокадастру у 2017-2018 роках виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення конкурсу) призвело до недопущення конкуренції на ринку надання послуг з проведення земельних торгів у формі аукціону.
- (91) 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).
- (92) Таким чином, дії ГУ Держгеокадастру, які полягали у визначенні протягом 2017-2018 років виконавців земельних торгів з продажу права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності без проведення конкурсу з визначення виконавця земельних торгів, тобто не конкурентних засадах, всупереч вимогам земельного законодавства, законодавства про публічні закупівлі та законодавства про захист економічної конкуренції, призвели до недопущення конкуренції.

6. Правова кваліфікація дій Відповідача

- (93) Статтею 6 Господарського кодексу України (далі – ГКУ) визначені загальні принципи господарювання в Україні, серед яких:
- забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання;
 - обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення добросовісної конкуренції.
- (94) Відповідно до частини третьої статті 18 ГКУ органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством.
- (95) За умовами частини першої статті 25 ГКУ держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки їх власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, внаслідок чого споживачі та суб'єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару і при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку.
- (96) Частиною другою цієї ж статті передбачено, що органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції.

- (97) Згідно частини третьої вказаної статті уповноважені органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання.
- (98) У відповідності до частини першої статті 40 ГКУ державний контроль за дотриманням антимонопольно-конкуренційного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень здійснюються Антимонопольним комітетом України відповідно до його повноважень, визначених законом.
- (99) Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю.
- (100) За умовами частини другої цієї ж статті суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (101) Отже, дії ГУ Держгеокадастру, які полягали у визначенні протягом 2017-2018 років виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, що негативно вплинуло на конкуренцію, не відповідають вимогам частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (102) Частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що антиконкуренційними 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 місцевого самоврядування, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (103) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкуренційні дії органів влади є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (104) Таким чином, за результатами розгляду даної справи, на підставі зібраних доказів доведено, що дії Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення процедури конкурсного відбору) всупереч вимогам чинного законодавства, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкуренційних дій органу влади, які призвели до недопущення конкуренції.

7. Заперечення Відповідача

- (105) У відповідь на подання з попередніми висновками у справі від 20.08.2019 №64-03/90-пв, копія якого була вручена 21.08.2019 уповноваженій особі Відповідача,

ГУ Держгеокадастру листом від 10.09.2019 №11-14-0.6-6107/2-19 (вх. від 10.09.2019 №64-01/2500) надало Відділенню заперечення та пояснення.

- (106) Так, Відповідач вважає, що своїми діями не порушував вимог законодавства про захист економічної конкуренції, не вчиняв антиконкурентних дій та не обмежував конкуренції, а при визначенні виконавця земельних торгів діяв у відповідності до норм чинного законодавства та у межах повноважень.
- (107) Заперечення ГУ Держгеокадастру зводяться до наступного. Норми законодавства не містять обов'язку організатора земельних торгів визначати виконавця таких торгів на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законодавством про здійснення публічних закупівель, до того ж 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.
- (108) Спростування Відділенням цих заперечень наведені вище у тексті цього рішення, оскільки Відповідач вже надавав аналогічні пояснення під час розгляду цієї справи.
- (109) Поряд із цим ГУ Держгеокадастру не погоджується з визначеною кваліфікацією порушення, вважаючи, що порушення, яке полягає у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, не передбачене частиною другою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (110) Відділення не погоджується з такими висновками Відповідача, оскільки частиною другою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначені типові види антиконкурентних дій органів влади, які імперативно вважаються порушеннями (презумпція їх антиконкурентного характеру). Однак, зазначений перелік не є вичерпним та антиконкурентними діями може бути визнано будь-яке інше рішення, дії або бездіяльність, які мають відповідні ознаки, а кваліфікація тоді відбувається за частиною першою зазначеної статті.
- (111) Отже, доводи ГУ Держгеокадастру про те, що при кваліфікації дій органів влади, як антиконкурентних, Відділення зобов'язане керуватися виключно частиною другою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» є необґрунтованими, оскільки перелік, передбачений вищевказаною нормою, не є вичерпним, а відтак, при оцінці дій Відповідача, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, Відділенням було правильно застосовано норми матеріального права.
- (112) Така правова позиція Відділення підтверджується висновками суду касаційної інстанції, викладеними у постанові від 03.12.2019 у справі №910/890/19.
- (113) Таким чином, доводи ГУ Держгеокадастру, що викладені у відповіді на попередні висновки у справі, не спростовують та з урахуванням всіх обставин даної справи, встановлених Відділенням, не впливають на остаточний висновок.

8. Остаточні висновки адміністративної колегії Відділення у справі

- (114) Отже, матеріалами даної справи у їх сукупності доведено, що дії Головного управління

Держгеокадастру у Миколаївській області, які полягали у визначенні протягом 2017-2018 років виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення процедури конкурсного відбору), кваліфікуються як порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до недопущення конкуренції.

(115) Такі дії Відповідача заборонені згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Ураховуючи викладене, керуючись статтями 7, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3, 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 №32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 за №291/5482, та пунктом 32 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 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 №169-р), зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за №90/299, адміністративна колегія Миколаївського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати дії Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області (ідентифікаційний код 39825404; місцезнаходження: 54034, м. Миколаїв, пр. Миру, 34), які полягали у визначенні протягом 2017-2018 років виконавців земельних торгів не на конкурентних засадах (без проведення процедури конкурсного відбору), порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до недопущення конкуренції.

2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області (ідентифікаційний код 39825404; місцезнаходження: 54034, м. Миколаїв, пр. Миру, 34) у двомісячний строк з дня отримання цього рішення припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, наведене в пункті 1 резолютивної частини цього рішення, шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

Повідомити Миколаївське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України про виконання пункту 2 резолютивної частини даного рішення у десятиденний строк з дня його виконання з наданням копій підтвердних документів.

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

Голова адміністративної колегії

В. Харченко