



**АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ЗАКАРПАТСЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ**

**РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ**

22 серпня 2019 р.

Ужгород

№ 57/11-р/к

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області визначало виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, при цьому надаючи переваги державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру.

За результатами розгляду адміністративною колегією Закарпатського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України справи № 03-1/2019 такі дії Головного управління Держгеокадастру у Закарпатській області (ідентифікаційний код юридичної особи 39766716), які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу та надання переваг державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру, визнані порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до обмеження конкуренції.

Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області зобов'язано у двомісячний строк припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

Адміністративна колегія Закарпатського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи № № 03-1/2019 про порушення Головним управлінням Держгеокадастру у Закарпатській області законодавства про захист економічної конкуренції передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» (далі – Закон) та подання відділу досліджень і розслідувань Закарпатського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 03.06.2019 № 57-03/24 пв,

ВСТАНОВИЛА:

1. Процесуальні дії

- (1) Розпорядженням адміністративної колегії Закарпатського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 09.01.2019 № 57/1-рп/к розпочато розгляд справи № 03-1/2019 за ознаками вчинення Головним управлінням Держгеокадастру у Закарпатській області порушення передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до обмеження конкуренції.

- (2) Копію розпорядження надіслано Відповідачу листом від 10.01.2019 № 57-02/49.
- (3) Відділенням надіслано Відповідачеві вимоги про надання інформації:
 - від 07.11.2018 № 57-02/04-13/1058;
 - від 06.02.2019 № 57-02/229;
 - від 12.04.2019 № 57-02/707.
- (4) Крім того, Відділенням надіслано вимоги про надання інформації:
 - від 26.02.2019 № 57-02/351 до Головного управління статистики у Закарпатській області;
 - від 19.03.2019 № 57-02/486 до ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»;
 - від 19.03.2019 № 57-02/487 до ТОВ «Хуст-Земля Карпат»;
 - від 19.03.2019 № 57-02/488 до ПП «НАВІТА»;
 - від 19.03.2019 № 57-02/489 до ПП «Георг-Плюс»;
 - від 20.03.2019 № 57-02/520 до Закарпатської регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру»;
 - від 20.03.2019 № 57-02/527 до ДП «Закарпатський геодезичний центр».
- (5) Листом від 03.06.2019 № 57-02/957 Відповідачеві було направлено подання з попередніми висновками у справі від 03.06.2019 № 57-03/24-пв.
- (6) Листом від 14.06.2019 № 8-7-0.7-4739/2-19 Відповідач надав Відділенню відповідь на подання з попередніми висновками.

2. Відповідач

- (7) Відповідачем у справі (далі – Відповідач) є Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області (ідентифікаційний код юридичної особи 39766716, адреса: пл. Народна, 4, м. Ужгород), (далі - Головне управління).
- (8) Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області у розумінні абзацу сьомого статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» є органом влади.
- (9) Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області діє на підставі Положення про Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області, затвердженого наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 № 308 (далі - Положення про Головне управління).
- (10) Діяльність Головного управління спрямовується на реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин, створення передумов для повноцінного функціонування ринку землі, ведення державного земельного кадастру та гарантування прав на землю, стратегічне планування використання земель та землеустроїв.
- (11) Відповідно до Положення про Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області, Головне управління розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку визначеному чинним законодавством, на території Закарпатської області. Частиною першою статті 134 Земельного Кодексу України встановлено, що земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, установлених частиною другою цієї статті. Відповідно до повноважень визначених частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 135 Земельного кодексу України, Положення про Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області - Головне управління є організатором земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Головне управління як організатор земельних торгів здійснює добір земельних ділянок, права оренди яких виставляються на

- аукціон окремими лотами, вживає організаційних заходів, спрямованих на підготовку лотів до проведення земельних торгів, а також визначає виконавця земельних торгів.
- (12) Згідно з Положенням про Головне управління, відповідно до покладених на нього завдань, Головне управління розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному законодавством, та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання 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. **Правова кваліфікація дій Відповідача**

3.1. **Антиконкурентні дії Відповідача**

- (13) Частиною шостою статті 136 Земельного кодексу України визначено, 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.
- (14) 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.
- 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».
- (15) На вимогу Відділення від 07.11.2018 № 57-02/04-13/1058 стосовно проведення Головним управлінням конкурсу з визначення виконавців земельних торгів, Головне управління повідомило, що конкурси з визначення виконавців земельних торгів за 2016 - 2017 роки та січень - листопад 2018 року не проводилися.
- (16) Згідно з частиною п'ятою статті 135 Земельного кодексу України, 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.

- (17) Крім того, частиною п'ятою статті 136 Земельного кодексу України, 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.
- (18) Кошти державного бюджету на здійснення заходів з проведення земельної реформи, зокрема щодо підготовки лотів про проведення земельних торгів у формі аукціону з продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, виплати винагороди виконавцю земельних торгів, оприлюднення результатів земельних торгів, порядок використання яких затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 219, у 2016 - 2018 роках не виділялися.
- (19) Виходячи з вищевикладеного, Головним управлінням Держгеокадастру у Закарпатській області, як організатором земельних торгів щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, укладались договори з виконавцями земельних торгів, які за рахунок власних коштів здійснюють підготовку лотів до продажу на земельних торгах прав оренди на земельні ділянки та продаж на земельних торгах оренди на земельні ділянки з наступним відшкодуванням витрат виконавцю земельних торгів за рахунок коштів, що сплачуються переможцем земельних торгів за кожним лотом.
- (20) За інформацією наданою Головним управлінням, протягом 2016 - 2017 років та січня – листопада 2018 року Головним управлінням було проведено 36 земельних торгів, на яких продано право оренди на земельні ділянки загальною площею 1158,082 га.
- (21) Для проведення земельних торгів було укладено договори з 6 виконавцями земельних торгів, такими, як державне підприємство «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», державне підприємство «Закарпатський геодезичний центр», Закарпатська регіональна філія державного підприємства «Центр державного земельного кадастру», товариство з обмеженою відповідальністю «Хуст-Земля Карпат», приватне підприємство «НАВІТА», приватне підприємство «Георг-плюс».
- (22) Крім того, Головне управління листом від 14.02.2019 № 8-7-0.4-117/2-19 (інформація на вимогу від 06.02.2019 № 57-02/229) повідомило, що *«Пропозицій від суб'єктів господарювання щодо надання послуг з проведення земельних торгів до Головного управління протягом 2016 – 2018 років не надходило. Щодо визначення виконавців земельних торгів по проведених земельних торгах протягом 2016-2018 років, то Головним управлінням, у відповідності до вимог абзацу першого частини п'ятої статті 135, частини шостої статті 136 Земельного кодексу України, укладались договори з виконавцями на підготовку лотів та проведення земельних торгів, які фінансувались виконавцями земельних торгів, у зв'язку з чим накази, рішення та протоколи конкурсної комісії щодо відбору виконавців земельних торгів відсутні»*.
- (23) За результатами проведеного аналізу договорів про проведення земельних торгів, укладених Головним управлінням з виконавцями земельних торгів у 2016-2018 роках, встановлено наступне.
- (24) Договори на проведення земельних торгів з ТОВ «Хуст-Земля Карпат», ПП «НАВІТА» та ПП «Георг-плюс» укладені на підставі рішень комісії Головного управління з конкурсного відбору виконавців робіт із землеустрою, оцінки земель та виконавця земельних торгів на конкурентних засадах про визначення переможця з відбору виконавця земельних торгів від 10.12.2014 протокол № 3, протокол № 4, протокол № 5, від 12.12.2014 протокол № 11, протокол № 12, протокол № 13, затверджені наказом Головного управління від 20.01.2015 № 3 «Про затвердження

протоколів комісії», від 19.01.2015 протокол № 18, від 05.02.2015 протокол № 19, затверджені наказом Головного управління від 16.02.2015 № 16 «Про затвердження протоколів комісії», від 02.09.2015 року протокол № 1, протокол № 2, затверджений наказом Головного управління від 11.09.2015 № 49 «Про затвердження протоколів комісії».

- (25) Натомість, договори на проведення земельних торгів з державними підприємствами, що належать до сфери управління Держгеокадастру, а саме: ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ДП «Закарпатський геодезичний центр», Закарпатська регіональна філія ДП «Центр державного земельного кадастру», укладені без проведення конкурсного відбору виконавців земельних торгів.
- (26) На вимогу Відділення, стосовно надання пояснення щодо визнання виконавця земельних торгів протягом 2016-2018 років без проведення конкурсного відбору, Головне управління повідомило наступне: *«Верховною Радою України 18 лютого 2016 року прийнято Закон України № 1012-VIII «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів», який набрав чинності 3 квітня 2016 року (далі - Закон). Зазначеним Законом внесено зміни, зокрема, до частини шостої статті 136 Земельного кодексу України, відповідно до яких закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель. Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29.11.2016 № 497, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 20 грудня 2016 року за № 1667/29797, визнано таким, що втратив чинність, наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України в 25.09.2012 № 579 «Про затвердження Порядку закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах»... Частиною п'ятою статті 135 Земельного кодексу України визначено, що земельні торги проводяться відповідно до договору між організатором земельних торгів та їх виконавцем. Фінансування організації та проведення земельних торгів здійснюється організатором земельних торгів або їх виконавцем відповідно до договору, укладеного між ними, у тому числі за рахунок реєстраційних внесків учасників земельних торгів. На сьогодні земельним законодавством передбачено можливість здійснювати підготовку лотів до проведення земельних торгів без використання бюджетних коштів. Витрати (видатки), здійснені організатором або виконавцем земельних торгів на їх проведення, відшкодовуються йому переможцем земельних торгів... Положеннями статті 627 Цивільного кодексу України визначено, що сторони є вільними в укладанні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості. Крім того, пунктом 2 доручення Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 11433/1/1-16 до Закону України від 18 лютого 2016 року № 1012- VIII «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» передбачається приведення нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із Законом, зокрема визнання таким, що втратив чинність, 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», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 26 вересня 2012 року за № 1655/21967. Враховуючи наведене, протягом 2016 — 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. Питання застосування конкурсної процедури при визначенні виконавця торгів у випадках, які не підпадають під законодавство про публічні закупівлі належить до компетенції самого організатора торгів. Після прийняття Закону України від 18 лютого 2016 року № 1012-VIII «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» та 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», Головним управлінням не застосовувались конкурсні процедури відбору виконавця послуг з підготовки лотів та проведення земельних торгів. Протягом 2016 — 2018 років договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів укладались з суб'єктами господарювання без проведення конкурсу шляхом надсилання листа із пропозицією щодо укладання договору. Отже, враховуючи вищезазначене, норми спеціального законодавства не містять обов'язку організатора земельних торгів визначати виконавця таких торгів на конкурентних засадах...».

- (27) Стосовно наданого пояснення Головного управління слід зауважити, що на сьогодні правові засади здійснення діяльності у сфері земельних відносин регулюються, зокрема, Земельним кодексом України (далі — ЗКУ), підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання, Стратегією удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» (далі — Стратегія), а питання продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах визначається положеннями глави 21 Земельного кодексу України.
- (28) Слід зазначити, що Основними завданнями Стратегії, зокрема, є:
- впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності;
 - підвищення рівня прозорості та публічності під час формування та реалізації державної земельної політики.
- (29) При цьому, пріоритетами управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними є:
- забезпечення паритету інтересів суспільства, територіальних громад та держави під час здійснення повноважень із розпорядження землями;
 - передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в оренду виключно на земельних торгах (у тому числі тих, строк дії оренди яких припиняється), крім установлених законом випадків;
 - забезпечення відкритості, прозорості, прогнозованості, передбачуваності, послідовності діяльності Мінагрополітики та Держгеокадастру під час формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.
- (30) Статтею 136 Земельного кодексу України встановлено, що добір земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовка лотів для продажу на земельних торгах здійснюється організатором земельних торгів, при цьому відповідно до абзацу одинадцятого частини четвертої цієї статті обов'язок з визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів покладено саме на організатора торгів.
- (31) Нормативно-правовим актом, що впорядковує деякі питання відбору виконавців земельних торгів, є постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів

і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» (далі – Постанова № 688).

- (32) У пункті 6 Постанови № 688 встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу прав на земельні ділянки (оренди, емфітевзису) на електронних земельних торгах та визначення виконавця електронних земельних торгів організатором здійснюються в порядку, визначеному законом. Організатор забезпечує визначення виконавця на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.
- (33) Крім того, ані Земельним Кодексом України, ані Постановою № 688 не передбачено такої підстави, що дозволяє не проводити конкурс із відбору виконавців земельних торгів.
- (34) З метою з'ясування обставин, Відділенням надіслано вимоги на адресу ДП «Закарпатський геодезичний центр», Закарпатської регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру», ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» про надання інформації, зокрема, стосовного того, яка зі сторін надавала пропозицію щодо укладення договорів на проведення земельних торгів за 2016 -2018 роки.
- (35) За інформацією ДП «Закарпатський геодезичний центр» (лист від 01.04.2019 № 35), Закарпатської регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру» лист від 05.04.2019 № 1/149), ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (лист від 18.04.2019 № 01-16/220) пропозиції про укладення договорів надходили до них від Головного управління Держгеокадастру у Закарпатській області у формі листів щодо надання інформації про вартість послуг з виконання робіт із землеустрою та розсилки до листа «Список державних підприємств, що належать до сфери управління Держгеокадастру».
- (36) Головному управлінню було надіслано ще одну вимогу від 12.04.2019 № 57-02/707 стосовно надання пояснень та копії документів, на підставі яких приймалися рішення про укладення договорів на проведення земельних торгів з ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», ДП «Закарпатський геодезичний центр», Закарпатською регіональною філією ДП «Центр державного земельного кадастру», ТОВ «Хуст-Земля Карпат», ПП «НАВІТА», ПП «Георг-плюс».
- (37) У відповідь на вимогу Головне управління надало Відділенню копії листів, які надсилалися державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру з пропозиціями щодо співпраці та надання розрахунків вартості послуг з виконання робіт із землеустрою на лоти, які виставлятимуться на земельних торгах (листи Головного управління від 23.02.2018 № 24-7-0.4-1703/2-18, від 07.05.2018 № 24-7-0.4-3259/2-18, від 06.06.2018 № 24-7-0.4-2909/2-18, від 19.06.2018 № 24-7-0.4-4642/2-18, від 25.07.2018 № 24-7-0.4-5612/2-18, від 13.08.2018 № 24-7-0.4-7638/2-18, від 31.08.2018 № 24-7-0.4-6223/2-18, від 16.10.2018 № 24-7-0.4-7638/2-18).
- (38) Стосовно підстав укладення договорів на проведення земельних торгів за період 2016-2018 років з ДП «Закарпатський геодезичний центр», ДП «Центр земельного кадастру», ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» без проведення конкурсу, на відміну від ПП «Георг-плюс», ТОВ «Хуст-Земля Карпат», які обиралися шляхом конкурсного відбору Головне управління повідомило наступне: *«Щодо укладення договорів із державними підприємствами без проведення конкурсного відбору протягом 2016 - 2018 років, то Головним управлінням, у відповідності до вимог абзацу першого. частини п'ятої статті 135, частин п'ятої, шостої статті 136 Кодексу, уклалися договори з виконавцями земельних торгів на підготовку лотів до продажу прав оренди та проведення земельних торгів, які фінансувались виконавцями земельних торгів. ...згідно з рішеннями комісії Головного управління Держгеокадастру»*

(Держгеокадастру) у Закарпатській області з конкурсного відбору виконавців робіт із землеустрою, оцінки земель та виконавця земельних торгів на конкурентних засадах про визначення переможця з відбору виконавця земельних торгів, за результатами конкурсів проведених у 2014 — 2015 роках, зокрема ПП “Георг-плюс”, ТОВ “Хуст-Земля Карпат” були визначені переможцями одночасно з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та як виконавці земельних торгів. Зазначені суб’єкти господарювання за рахунок власних коштів із дотриманням вимог чинного законодавства здійснювали роботи з підготовки лотів, зокрема послуги з виконання робіт із землеустрою: виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки. Після затвердження документації із землеустрою, проводились земельні торги, у тому числі повторні, тобто завершувались послуги. Укладались два договори: про підготовку лотів та про проведення земельних торгів... Протягом 2016 - 2018 років договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів укладались з суб’єктами господарювання без проведення конкурсу шляхом надсилання листа із пропозицією щодо укладання договору».

- (39) Протягом 2016-2017 років та січня-листопада 2018 року Головним управлінням було укладено 79 договорів, з них 4 договори укладені з ТОВ «Хуст-Земля Карпат», 5 договорів з ПП «НАВІТА», 6 договорів з ПП «Георг-плюс», 6 договорів з ДП «Закарпатський геодезичний центр», 11 договорів з ДП «Центр земельного кадастру» та 47 договорів з ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою».
- (40) Виходячи з вищенаведеного вбачається, що Головне управління переважно більшість договорів уклало з виконавцями земельних торгів без проведення конкурсного відбору.
- (41) Крім того, всі нові договори уклалися тільки з державними підприємствами, що належать до сфери управління Держгеокадастру, мотивуючи це тим, що ці підприємства проводили земельні торги за рахунок власних коштів, але з подальшим відшкодуванням витрат переможцем земельних торгів за кожним лотом.
- (42) Згідно інформації наданої Головним управлінням статистики в Закарпатській області від 12.03.2019 № 09-13/603-19, на території Закарпатської області зареєстровані 447 суб’єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері інжинірингу, геології та геодезії.
- (43) Крім того, на території Закарпатської області зареєстровано та діє п’ять товарних бірж, а саме: Закарпатська товарно-земельна біржа, товарна біржа «Міжнародна універсальна біржа», товарна біржа «Закарпатський лісовий ринок», Закарпатська товарна біржа «Ініціаліс», товарна біржа «Закарпатська універсальна товарно-сировинна біржа».
- (44) Також, слід зазначити, що Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», відповідно до якого проведення землеоціночних робіт та земельних робіт було видом господарської діяльності, що підлягав ліцензуванню, втратив чинність від 02.03.2015 на підставі Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».
- (45) У зв’язку з цим, будь-який суб’єкт господарювання, який уклав з організатором договір про проведення земельних торгів, може проводити земельні торги.
- (46) Тобто, ринок надання послуг з проведення земельних торгів є досить конкурентним та налічує велику кількість його учасників (виконавців земельних торгів), а отже між суб’єктами господарювання наявна значна конкуренція.
- (47) За таких умов дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу та наданні переваги державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру, не відповідають вимогам частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», якою встановлено, що органи влади зобов’язані сприяти розвитку

конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

- (48) Враховуючи зазначене та те, що відповідно до вимог частини п'ятої статті 136 Земельного кодексу витрати, здійснені організатором земельних торгів або їх виконавцем на підготовку лотів до проведення земельних торгів, відшкодовуються переможцем земельних торгів за кожним лотом, дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, могли призвести до збільшення витрат інших суб'єктів господарювання – переможців земельних торгів.
- (49) 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 суб'єктів господарювання, що діють на цьому ринку.
- (50) На вимогу голови Відділення від 12.04.2019 № 57-02/707 стосовно застосування Головним управлінням під час визначення виконавців земельних торгів вимог, установлених Постановою № 688, Головне управління повідомило Відділення (лист від 24.04.2019 № 11-7-0.4-3506/2-19) про те, що Головним управлінням 21.09.2018 укладено договір з державним підприємством «СЕТАМ» про проведення електронних земельних торгів, яке є оператором системи електронних земельних торгів. З початку 2019 року за результатами електронних земельних аукціонів Головним управлінням передано в оренду 14 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності загальною площею 165,9041 гектарів.
- (51) Згідно інформації, зазначеної у листі ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» від 18.04.2019 № 01-16/220 Головне управління уклало з ним договори на підготовку лотів та проведення земельних торгів без конкурсного відбору, на підставі яких ДП «Закарпатський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», як виконавцем земельних торгів, проведено електронні земельні торги 26.12.2018, 24.01.2019, 29.01.2019, 31.01.2019, 21.03.2019, 04.04.2019, 05.04.2019, 09.04.2019, 10.04.2019 у формі аукціону на електронному майданчику ДП «СЕТАМ».
- (52) Отже, всупереч частини шостої статті 136 Земельного кодексу України та положень Стратегії Удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними та норм Постанови № 688 Головне управління продовжує визначати виконавців земельних торгів без конкурсного відбору надаючи перевагу державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру.
- (53) Виходячи з вищенаведеного, вбачається, що дії Головного управління не відповідають положенням земельного законодавства, законодавства про здійснення публічних (державних) закупівель та законодавства про захист економічної конкуренції.

3.2. *Негативний вплив на конкуренцію*

- (54) Статтею 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», економічна конкуренція (конкуренція) визначена як змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.
- (55) Умови конкурсу мають забезпечувати реальну конкуренцію між учасниками, а стати

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

- (56) Натомість, визначення Головним управлінням виконавців земельних торгів без проведення конкурсу призвело до обмеження конкуренції на ринку надавачів таких послуг та може призвести до ущемлення конкуренції на інших ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Закарпатської області.
- (57) Під обмеженням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка обмежує чи взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.
- (58) 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.
- (59) Отже, окремі суб'єкти господарювання здобувають переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив органу влади, а саме, визначення виконавців земельних торгів без конкурсу, що у свою чергу негативно впливає на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мають змоги вступити на цей ринок.
- (60) Згідно з приписами частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (61) Отже, відповідно до вказаних законодавчих норм, реалізація Головним управлінням покладених на нього повноважень, має здійснюватись з дотриманням вимог чинного законодавства, у тому числі Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (62) Стаття 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначає, що антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно - господарського управління та контролю є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (63) Зокрема, антиконкурентними діями органів місцевого самоврядування 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.
- (64) Вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.
- (65) Таким чином, дії Головного управління Держгеокадастру у Закарпатській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу та наданні переваги державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру, 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 обмеження конкуренції.

4. Заперечення Відповідача та їх спростування.

- (66) На подання з попередніми висновками у справі, яке було надіслано Відповідачу у справі, Відповідач листом від 14.06.2019 № 8-7-0.7-4739/2-19 надав свої зауваження та заперечення. Як свідчить подана Головним управлінням відповідь, Відповідач з висновками Відділення про порушення ним законодавства про захист економічної конкуренції не згоден.
- (67) Проте зміст наданих заперечень не спростовує висновків та фактів, викладених у поданні з попередніми висновками.
- (68) Як зазначено Відповідачем у Запереченнях, у зв'язку з тим, що протягом 2016-2018 років до Головного управління не надходили жодні пропозиції від суб'єктів господарювання щодо надання послуг з проведення земельних торгів, можна зробити висновок про те, що жодної конкуренції на ринку надання зазначених послуг в Закарпатській області на сьогоднішній день не існує.
- (69) Натомість, Відділенням матеріалами справи досліджено та зазначено у поданні з попередніми висновками кількість суб'єктів господарювання, що складають конкуренцію на ринку надання послуг з проведення земельних торгів у Закарпатській області. А відсутність пропозицій щодо надання послуг з проведення земельних торгів від зазначених суб'єктів, не свідчить про відсутність конкуренції на зазначеному ринку.
- (70) Отже, визначення Головним управлінням виконавців земельних торгів без проведення конкурсу призвело до обмеження конкуренції на ринку надавачів зазначених послуг.
- (71) Стосовно всіх інших міркувань та заперечень викладених Головним управлінням, слід зауважити, що Відповідач надав пояснення, аналогічні тим, що були отримані Відділенням під час розгляду справи. При цьому, будь-яких доказів, спростувань висновків Відділення, викладених у поданні з попередніми висновками, Головним управлінням Держгеокадастру у Закарпатській області не надано.

5. Остаточні висновки.

- (72) Таким чином, доказами зібраними у справі доводиться та зауваженнями і запереченнями Відповідача не спростовується висновок Відділення про те, що дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу та наданні переваги державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру, 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 обмеження конкуренції.
- (73) Такі дії Головного управління є антиконкурентними, передбачені частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та заборонені відповідно до частини третьої статті 15 зазначеного Закону.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 7, 12¹ та 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтю 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції» пунктом 32 Правил розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 року №5, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 року за №90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 року №169-р) (із змінами), пунктом 3 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 року №32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 року за №291/5482 (із змінами), адміністративна колегія Закарпатського обласного

територіального відділення Антимонопольного комітету України,

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати дії Головного управління Держгеокадастру у Закарпатській області (ідентифікаційний код юридичної особи 39766716, місцезнаходження: м. Ужгород, пл. Народна, 4), які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу та надання переваг державним підприємствам, що належать до сфери управління Держгеокадастру, порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до обмеження конкуренції.

2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру у Закарпатській області (ідентифікаційний код юридичної особи 39766716, місцезнаходження: м. Ужгород, пл. Народна, 4) у двомісячний строк припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене в пункті 1 резолютивної частини цього рішення, шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

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

Голова Відділення -
голова колегії:

В.Шаленик