



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ ЗАПОРІЗЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ЗАПОРІЗЬКОГО ОБЛАСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

18 грудня 2019 р. № 58/33 -рш м. Запоріжжя

Справа № 02/18-19

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції

Головне управління Держгеокадастру у Запорізькій області протягом 2017-2019 років визначало виконавців земельних торгів без проведення конкурсів.

За результатами розгляду адміністративною колегією Запорізького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України справи № 02/18-19 такі дії Головного управління Держгеокадастру у Запорізькій області визнано антиконкурентними діями органу влади, які призвели до обмеження конкуренції, що є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Відповідача зобов'язано припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом визначення виконавців земельних торгів на конкурентних засадах.

Адміністративна колегія Запорізького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи № 02/18-19 про порушення Головним управлінням Держгеокадастру у Запорізькій області законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», та подання про попередні висновки відділу досліджень і розслідувань Запорізького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі - Відділення) від 25.11.2019 № 58-89-спр,

ВСТАНОВИЛА:

1. Процесуальні дії

- (1) Розпорядженням адміністративної колегії Запорізького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 31.05.2019 № 26-р розпочато розгляд справи № 02/18-19 за ознаками вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади шляхом надання окремому суб'єкту господарювання переваг, які ставлять його у привілейоване становище стосовно конкурентів, що могло призвести до обмеження конкуренції.
- (2) Листом від 03.06.2019 № 58-02/09-1373 Головному управлінню Держгеокадастру у

Запорізькій області було направлено копію розпорядження від 31.05.2019 № 26-р.

- (3) Листом від 25.11.2019 № 58-02/09-2426 Відповідачеві було направлено копію подання про попередні висновки від 25.11.2019 № 58-89-спр по справі № 02/18-19.
- (4) Листом від 09.12.2019 № 32-8-0.6-6504/2-19 Відповідач надав Відділенню відповідь на подання про попередні висновки від 25.11.2019 № 58-89-спр по справі № 02/18-19.

2. Відповідач

- (5) Головне управління Держгеокадастру у Запорізькій області, ідентифікаційний код юридичної особи: 39820689, місцезнаходження юридичної особи за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України (далі – ЄДР) (<https://usr.minjust.gov.ua>): 69095, Запорізька обл., м. Запоріжжя, вул. Українська, будинок 50 (далі – Головне управління).
- (6) За даними ЄДР, Головне управління є органом державної влади, має статус юридичної особи, видом діяльності є «Державне управління загального характеру» (код КВЕД 84.11).
- (7) Відповідно до Положення про Головне управління Держгеокадастру у Запорізькій області, затвердженого наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 № 308 (далі – Положення про Головне управління), Головне управління:
 - є територіальним органом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та їй підпорядковується;
 - у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, дорученнями Прем'єр-міністра України, дорученнями Міністерства аграрної політики та продовольства України, наказами Держгеокадастру, актами місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, а також цим Положенням;
 - організовує виконання на території Запорізької області робіт із землеустрою та оцінки земель, що проводяться з метою внесення відомостей до Державного земельного кадастру;
 - розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Запорізької області.
- (8) Земельним кодексом України встановлено:
 - земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті (частина перша статті 134);
 - організатором земельних торгів є фізична або юридична особа - власник земельної ділянки, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки, які уклали з виконавцем земельних торгів договір про проведення земельних торгів.
- (9) Отже, Головне управління, у розумінні частини третьої статті 135 Земельного кодексу України, є організатором земельних торгів.
- (10) Згідно зі статтею 2 Закону України «Про захист економічної конкуренції» цим Законом

регулюються відносини, зокрема органів влади із суб'єктами господарювання у зв'язку з економічною конкуренцією. Цей Закон застосовується до відносин, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території України.

- (11) Таким чином, сфера застосування Закону України «Про захист економічної конкуренції» поширюється на відносини Головного управління із суб'єктами господарювання, які впливають чи можуть вплинути на економічну конкуренцію на території Запорізької області.

3. Нормативно-правове регулювання в сфері земельних відносин

- (12) 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.*

- (13) 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».

- (14) 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.*
- (15) Відповідно до абзацу одинадцятого частини четвертої статті 136 Земельного кодексу України обов'язок з визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів покладено саме на організатора торгів.
- (16) Крім того, 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» (набрання чинності з 16.09.2017), із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 №492, від 10.04.2019 №315, від 05.06.2019 №477 (далі – Постанова № 688).
- (17) У пункті 1 Постанови № 688 зазначено: «Погодитися з пропозицією Міністерства аграрної політики та продовольства, Державної служби з питань геодезії, картографії та

кадастру стосовно реалізації з 1 жовтня 2017 р. по 1 жовтня 2019 р. пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності».

- (18) Постановою № 688 було затверджено Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів (далі – Порядок №688).
- (19) У пункті 6 Порядку № 688 визначено наступне:
- 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 (абзац 1);
 - організатор електронних земельних торгів забезпечує *визначення виконавця електронних земельних торгів на конкурсній основі* з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції (абзац 2).
- (20) Таким чином, підсумовуючи наведене, органи державної влади при підготовці лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) зобов'язані визначити виконавця земельних торгів на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

4. Опис ринку, на якому відбулося обмеження конкуренції

- (21) В ході проведеного дослідження Запорізьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) виявлені такі суб'єкти господарювання – учасники ринку, які надавали або могли б надавати у 2017-2018 роках та січні-грудні 2019 року послуги з проведення земельних торгів в разі купівлі-продажу земельних ділянок або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису), а саме:
- Запорізька товарна біржа «Гілея», м. Запоріжжя;
 - ТОВ «Геометрікс», м.Київ;
 - Мале приватне підприємство «Агро-Експерт», смт Нововоронцовка, Херсонська обл.,
 - ТОВ «Земля і право», смт. Васильківка, Дніпропетровська обл.
 - Державне підприємство «Запорізький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою», м.Запоріжжя;
 - ФОП Зотов Леонід Андрійович, м.Бердянськ;
 - УКРАЇНСЬКА УНІВЕРСАЛЬНА БІРЖА, м.Полтава;
 - ТОВ «АгроІнвеСтор», м. Мелітополь;
 - ТОВ «Всеукраїнська експертна група», м.Запоріжжя;
 - Товарна біржа «Катеринославська», м. Дніпро;
 - ТОВ «Харківський інститут земельного кадастру», м.Харків;
 - Міжнародна універсальна товарно-сировинна біржа «Епсілон», м. Київ.
- (22) Тобто, ринок надання послуг з проведення земельних торгів є конкурентним, відкритим та налічує велику кількість його учасників (виконавців земельних торгів), а отже між суб'єктами господарювання наявна значна конкуренція.

5. Обставини справи

- (23) 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 дотримання законодавства про захист

економічної конкуренції з боку, зокрема, територіального органу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, під час визначення ним виконавців земельних торгів протягом 2017-2018 років та січня - серпня 2019 року.

- (24) Відділенням листами від 06.02.2019 №58-02/09-366, від 11.04.2019 №58-02/09-1028, від 17.05.2019 №58-02/09-1281 та від 16.10.2019 № 58-02/09-2225 у Головного управління була запитана інформація, що стосувалася предмету дослідження. Головним управлінням листами від 18.02.2019 №18-8-0.6-870/2-19, від 06.05.2019 №8-8-0.6-2286/2-19, від 23.05.2019 №8-8-0.10-2652/2-19 та від 21.10.2019 №8-8-0.10-5683/2-19 були надані відповідні інформація та документи.
- (25) Надана Головним управлінням вищезазначеними листами інформація свідчить про наступне.
- (26) Конкурси з відбору виконавців земельних торгів Головним управлінням протягом 2017-2018 років та січня - серпня 2019 року не проводились.
- (27) За поясненням Головного управління (лист від 18.02.2019 №18-8-0.6-870/2-19), фінансування організації та проведення земельних торгів здійснювалося виконавцем земельних торгів без залучення бюджетних коштів, у зв'язку з чим була відсутня потреба у застосуванні 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 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 конкурсних засадах» (з 10.01.2017, на підставі наказу Міністерства аграрної політики та продовольства від 29.11.2016 № 497), Головним управлінням не застосовувались конкурсні процедури відбору виконавця послуг з підготовки лотів та проведення земельних торгів.

За інформацією Головного управління, підставою обрання/призначення виконавців земельних торгів без проведення конкурсних процедур є абзац 2 частини 3 статті 135 Земельного кодексу України («Виконавцем земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення»).

Виконавців земельних торгів (ТОВ «Харківський інститут земельного кадастру» та ДП «Запорізький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою») було обрано без конкурсного відбору відповідно до листів-заяв.

- (28) Так, Головним управлінням були надані копії документів щодо відбору виконавця земельних торгів з продажу права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення (листи – заяви з доданими до них згодами на фінансування підготовки лотів до продажу на земельних торгах, та запропонованої вартості робіт з підготовки лотів до продажу права оренди на земельних торгах та виконання робіт з проведення земельних торгів), направлених на його адресу, зокрема:

ТОВ «Харківський інститут земельного кадастру» (щодо проведення земельних торгів: земельні ділянки за кад.н. 2321887500:20:003:0036, 2321887500:21:001:0005, 2325586800:02:011:0035, 2325586800:02:011:0033, 2325586800:02:013:0025, щодо проведення електронних земельних торгів: 2310494000:01:005:0030, 2310494000:01:005:0061, 2310494000:01:005:0063, 2310494000:01:005:0067, 2310494000:01:005:0069, 2310494000:01:005:0072, 2310494000:01:005:0073 та 2310494000:01:005:0074);

- ДП «Запорізький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (щодо проведення електронних земельних торгів: земельні ділянки за кад.н. 2325281600:01:001:0048, 2325281600:01:002:0021, 2325586800:01:029:0017, 2325586800:01:029:0009, 2323082800:04:001:0024, 2323082800:02:005:0029, 2325281600:01:001:0048, 2325281600:01:002:0021).
- (29) Вказані листи-заяви претендентів були розглянуті на засіданнях комісії щодо відбору виконавців робіт з підготовки лотів до проведення земельних торгів та виконавця земельних торгів (далі - Комісія), що відображено у відповідних протоколах (дані щодо протоколів засідань Комісії приведено в таблицях 1 та 2).
- (30) Однак, відповідно до вказаних протоколів, в кожному окремому випадку Комісією розглядалася лише одна пропозиція, що надійшла від одного претендента.
- (31) Тобто, Головним управлінням виконавця земельних торгів (ТОВ «Харківський інститут земельного кадастру» та ДП «Запорізький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою») було обрано не на конкурентній (конкурсній) основі.

5.1. Визначення виконавців земельних торгів/аукціонів з продажу прав оренди на земельні ділянки без проведення конкурсних процедур

- (32) Головним управлінням було повідомлено Відділення (лист від 06.05.2019 №8-8-0.6-2286/2-19), що впродовж 2017-2018 років ним, як організатором, було проведено 13 земельних торгів (по 19 лотам) у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності.
- (33) В 10 випадках (із 13-ти) (по 14 лотам) Головним управлінням виконавців земельних торгів/аукціонів з продажу прав оренди на земельні ділянки (ЗТБ «Гілея», ТОВ «Земля і право») було обрано на конкурсних засадах: на підставі проведених впродовж 2015-2016 років відповідних конкурсних процедур, тоді як в 3-х випадках (по 5 лотам) – без проведення вказаних процедур.
- (34) Так, для проведення у 2017-2018 роках земельних торгів з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення Головним управлінням без проведення конкурсних процедур були укладені договори від 15.09.2017 №17, від 15.01.2018 №19 та від 07.06.2018 №38 про проведення земельних торгів з *товариством з обмеженою відповідальністю «Харківський інститут земельного кадастру»* (ідентифікаційний код 40484172, адреса: 61052, м. Харків, вул. Велика Панасівка, буд.76 Г, корпус 1, кв.4) (далі – ТОВ «Харківський інститут»).
- (35) Відповідно до вказаних договорів Головним управлінням було доручено ТОВ «Харківський інститут» протягом 2017-2018 років здійснити продаж на земельних торгах права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які розташовані за межами населених пунктів на території Запорізької області, з наступним відшкодуванням витрат виконавцю земельних торгів за рахунок коштів, що сплачуються покупцем лота. Узагальнена інформація наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

Дані щодо проведення ТОВ «Харківський інститут» впродовж 2017-2018 років земельних торгів/аукціонів з продажу прав оренди на земельні ділянки, якого визначено виконавцем цих торгів без проведення конкурсних процедур

№ п/п	Дата проведення земельних торгів/аукціонів	Дані про земельні ділянки та їх місце розташування (в розрізі лотів)	Рішення комісії щодо відбору виконавців робіт з підготовки лотів до проведення земельних торгів та виконавця земельних торгів (відповідно до Технічного завдання)	Реквізити договорів, укладених з виконавцем земельних торгів щодо проведення земельних торгів/аукціонів	Вартість виконаних робіт (надання послуг, винагороди) щодо проведення земельних торгів/аукціонів ідсутності – зазначити причин, грн.
1	2	3	4	5	6
1	24.10.2017	Лот № 17697: кад.н.2321887500:20:003:0036; площа 30,1500 га; Гуляйпільський район, Успенівська сільська рада	від 05.04.2017 протокол №1	від 15.09.2017 №17	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
2		Лот № 17698: кад.н.2321887500:21:001:0005; площа 60,8774 га; Гуляйпільський район, Успенівська сільська рада	від 05.04.2017 протокол №1	від 15.09.2017 №17	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
3	28.02.2018	Лот №20348: кад.н.2325586800:02:011:0035; площа 15,0000 га; Чернігівський район, Просторівська сільська рада	від 20.06.2017 протокол №3	від 15.01.2018 №19	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
4		Лот № 20349: кад.н.2325586800:02:011:0033; площа 23,7799 га; Чернігівський район, Просторівська сільська рада	від 20.06.2017 протокол №3	від 15.01.2018 №19	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
5	17.09.2018	Лот № 25614: кад.н.2325586800:02:013:0025; площа 43,7000 га; Чернігівський район. Просторівська сільська рада	від 20.06.2017 протокол №3	від 07.06.2018 №38	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ

(36) Отже, дії Головного управління є такими, що не відповідають положенням законодавства про захист економічної конкуренції, а саме статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

(37) Враховуючи наведене, дії Головного управління, які полягали у наданні права суб'єкту господарювання (ТОВ «Харківський інститут») проводити у 2017-2018 роках земельні торги у формі аукціону з продажу права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, всупереч вимогам чинного законодавства, тобто без проведення конкурсу з визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, призвели до отримання окремим суб'єктом господарювання переваг, які ставлять його у привілейоване становище відносно конкурентів на ринку надання послуг з проведення земельних торгів, що призвело до обмеження конкуренції між ними.

5.2. *Визначення виконавців електронних земельних торгів з продажу прав оренди на земельні ділянки без проведення конкурсних процедур*

(38) Впродовж грудня 2018 року – вересня 2019 року Головне управління приймало участь у реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.

(39) Механізм реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру під час здійснення ними повноважень

щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності передбачений Порядком №688.

- (40) Таким чином, Головне управління, відповідно до Порядку №688, виконавця електронних земельних торгів повинне визначати на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.
- (41) Впродовж грудня 2018 року та січня – травня 2019 року Головним управлінням, як організатором, при проведенні 16 електронних земельних торгів виконавці були визначені не на конкурсній основі, а саме:
- ТОВ «Харківський інститут», яким проведено 8 електронних земельних торгів;
 - ДП «Запорізький науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (ідентифікаційний код 00698986, адреса: 69095, м. Запоріжжя, вул. Українська, 50) (далі – ДП «Запорізький інститут»), яким проведено 8 електронних земельних торгів.
- (42) Торги проводились на електронному майданчику державного підприємства «СЕТАМ».
- (43) Так, для проведення електронних земельних торгів з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення Головним управлінням без проведення конкурсних процедур з ТОВ «Харківський інститут» був укладений договір від 22.10.2018 №44 (із змінами від 12.11.2018) щодо проведення продажу на електронних земельних торгах права оренди на 8-м земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які розташовані за межами населених пунктів на території Запорізької області, з наступним відшкодуванням витрат виконавцю земельних торгів за рахунок коштів, що сплачуються покупцем лота. Узагальнена інформація наведена в таблиці 2.
- (44) Також, Головним управлінням без проведення конкурсних процедур з ДП «Запорізький інститут» були укладені наступні договори щодо проведення продажу на електронних земельних торгах права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які розташовані за межами населених пунктів на території Запорізької області: від 04.02.2019 №52, від 07.02.2019 №53 та від 13.03.2019 №54.

Відповідно до вказаних договорів виконавець (ДП «Запорізький інститут») зобов'язується за рахунок власних коштів здійснити продаж на електронних земельних торгах права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які розташовані за межами населених пунктів на території Запорізької області, з наступним відшкодуванням витрат виконавцю земельних торгів за рахунок коштів, що сплачуються покупцем лота. Узагальнена інформація наведена в таблиці 2.

Таблиця 2

Дані щодо проведення ТОВ «Харківський інститут» та ДП «Запорізький інститут» електронних земельних торгів з продажу прав оренди на земельні ділянки, яких визначено виконавцями цих торгів без проведення конкурсних процедур

№ п/п	Дата проведення електронних земельних торгів	Дані про земельні ділянки та їх місце розташування (в розрізі лотів)	Рішення комісії щодо відбору виконавців робіт з підготовки лотів до проведення земельних торгів та виконавця земельних торгів (відповідно до Технічного завдання)	Реквізити договорів, укладених з виконавцем електронних земельних торгів	Вартість виконаних робіт (надання послуг, винагород) щодо проведення земельних торгів/ аукціонів, грн.
1	2	3	4	5	6

1	2	3	4	5	6	
		<i>ТОВ «Харківський інститут»</i>				
1	21.12.2018	Лот 151, земельна ділянка площею 0,6001 га, кад.н. 2310494000:01:005:0030, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
2	21.12.2018	Лот 153, земельна ділянка площею 0,6000 га, кад.н. 2310494000:01:005:0061, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
3	21.12.2018	Лот 154, земельна ділянка площею 0,5999 га, кадастровий номер 2310494000:01:005:0063, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
4	21.12.2018	Лот 156, земельна ділянка площею 0,6000 га, кадастровий номер 2310494000:01:005:0067, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
5	21.12.2018	Лот 158, земельна ділянка площею 0,6000 га, кадастровий номер 2310494000:01:005:0069, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
6	21.12.2018	Лот 159, земельна ділянка площею 0,6001 га, кадастровий номер 2310494000:01:005:0072, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
7	21.12.2018	Лот 161, земельна ділянка площею 0,6001 га, кадастровий номер 2310494000:01:005:0073, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
8	21.12.2018	Лот 163, земельна ділянка кадастровий номер 2310494000:01:005:0074, Бердянський район, Нововасилівська сільська рада	від 05.05.2017 протокол №2	від 22.10.2018 №44	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
		<i>ДП «Запорізький інститут»</i>				
9	19.03.2019	Лот 16178, земельна ділянка кадастровий номер:2325281600:01:001:0048 Токмацький район, Кіровська сільська рада	від 02.04.2018 протокол №8	від 04.02.2019 №52	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	
10	19.03.2019	Лот 16179, земельна ділянка кадастровий номер 2325281600:01:002:0021, Токмацький район, Кіровська сільська рада	від 02.04.2018 протокол №8	від 04.02.2019 №52	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ	

1	2	3	4	5	6
11	04.04.2019	Лот 1517 земельна ділянка кадастровий номер 2325586800:01:029:0017 Чернігівський район, Просторівська сільська рада	від 02.04.2018 протокол №8	від 07.02.2019 №53	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
12	04.04.2019	Лот 1518 земельна ділянка кадастровий номер 2325586800:01:029:0009, Чернігівський район, Просторівська сільська рада	від 02.04.2018 протокол №8	від 07.02.2019 №53	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
13	24.04.2019	Лот 1716 земельна ділянка кадастровий номер 2323082800:04:001:0024, Мелітопольський район, Мирненська селищна об'єднана територіальна громада	від 02.04.2018 протокол №8	від 13.03.2019 №54	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
14	24.04.2019	Лот 1717 земельна ділянка кадастровий номер 2323082800:02:005:0029, Мелітопольський район, Мирненська селищна об'єднана територіальна громада	від 02.04.2018 протокол №8	від 13.03.2019 №54	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
15	06.05.2019	Лот 17038, земельна ділянка кадастровий номер 2325281600:01:001:0048, Токмацький район, Кіровська сільська рада	від 02.04.2018 протокол №8	від 04.02.2019 №52	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ
16	06.05.2019	Лот 17040, земельна ділянка кадастровий номер 2325281600:01:002:0021, Токмацький район, Кіровська сільська рада	від 02.04.2018 протокол №8	від 04.02.2019 №52	Винагорода відповідно до ч.6 ст.135 ЗКУ

- (45) Враховуючи наведене, дії Головного управління, які полягали у наданні права суб'єктам господарювання проводити у 2018 році (ТОВ «Харківський інститут») та 2019 році (ДП «Запорізький інститут») електронні земельні торги з продажу права оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, *всупереч вимогам* чинного законодавства, законодавства про захист економічної конкуренції, та Порядку реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688, тобто *без проведення конкурсу* з визначення виконавця електронних земельних торгів на конкурентних засадах, призвели до отримання окремими суб'єктами господарювання переваг, які ставлять їх у привілейоване становище відносно конкурентів на ринку надання послуг з проведення земельних торгів, що призвело до обмеження конкуренції між ними.
- (46) Послуги з проведення земельних торгів надає значна кількість виконавців земельних торгів з різних регіонів держави. Отже, між учасниками ринку вказаних послуг існує 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) Визначення Головним управлінням у 2017-2019 роках виконавців земельних торгів/електронних земельних торгів не на конкурентних засадах, тобто без проведення конкурсу, призвело до обмеження конкуренції на вказаному ринку.
- (49) Під обмеженням конкуренції розуміється поведінка Відповідача, яка обмежує чи взагалі не дає можливості іншим учасникам ринку надання послуг з проведення земельних торгів конкурувати між собою. Внаслідок змін стану конкуренції на зазначеному ринку Головним управлінням створювалися більш сприятливі умови конкуренції для окремих суб'єктів господарювання, в той час як для інших суб'єктів господарювання ці умови залишалися незмінними.
- (50) Отже, окремо визначені суб'єкти господарювання (ТОВ «Харківський інститут» та ДП «Запорізький інститут») здобули переваги над іншими не завдяки власним досягненням, що є основною ознакою економічної конкуренції, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив органу державної влади шляхом обрання (визначення) виконавця земельних торгів/електронних земельних торгів без проведення конкурсу, тобто не на конкурентних засадах, що, в свою чергу, мало негативний вплив на конкуренцію, оскільки суб'єкти господарювання, які надають аналогічні послуги, не мали змоги вступити на цей ринок.

6. Правова кваліфікація дій Відповідача

- (51) 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.
- (52) 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.
- (53) 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.

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.

Згідно з частиною третьою 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.

- (54) У відповідності до частини першої статті 40 ГКУ державний контроль за дотриманням антимонопольно-конкурентного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів від його порушень здійснюються Антимонопольним комітетом України відповідно до його повноважень, визначених законом.
- (55) Згідно з нормою абзацу 1 статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», економічна конкуренція (конкуренція) - це 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.
- (56) Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», 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
- (57) Частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, 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.
- (58) Нормою абзацу сьомого частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено, що антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю 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.
- (59) Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (60) За приписами статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.
- (61) Враховуючи наведене, укладення Відповідачем з ТОВ «Харківський інститут» та ДП «Запорізький інститут» договорів про проведення земельних торгів/електронних земельних торгів (перелік яких наведено в таблиці 1 та таблиці 2) є шляхом, яким органом влади вчинені антиконкурентні дії.
- (62) Таким чином, доказами, зібраними у даній справі, доводиться висновок адміністративної колегії Відділення про те, що дії Головного управління, які полягали у визначенні протягом 2017-2019 років виконавців земельних торгів без проведення конкурсів, є порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50 та абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади шляхом надання окремим суб'єктам

господарювання переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призвело до обмеження конкуренції.

7. Заперечення Відповідача та їх спростування

- (63) На подання про попередні висновки від 25.11.2019 № 58-89-спр по справі № 02/18-19, яке було надіслано стороні у справі, Відповідач листом від 09.12.2019 № 32-8-0.6-6504/2-19 надав свої пояснення та заперечення, текст яких дублює текст направленою Головним управлінням до Відділення листа від 18.02.2019 №18-8-0.6-87/0/2-19 (про що зазначено вище).
- (64) Відповідач, зокрема, зазначає: «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».
- (65) 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.
- (66) Проте, Цивільний кодекс України, закріпивши принцип свободи договору, разом з тим визначив, що свобода договору не є безмежною, оскільки відповідно до абзацу другою 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.
- (67) 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.
- (68) 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.
- (69) Отже, вказані пояснення та заперечення не спростовують висновки Відділення щодо вищенаведених антиконкурентних дій Головного управління, які полягали у визначенні протягом 2017-2019 років виконавців земельних торгів без проведення конкурсів, що призвело до обмеження конкуренції.

7. Остаточні висновки адміністративної колегії Відділення у справі

- (70) Таким чином, доказами, зібраними у справі, доводиться, а поясненнями Відповідача не спростовується висновок адміністративної колегії Відділення про те, що дії Головного управління, які полягали у визначенні протягом 2017-2019 років виконавців земельних торгів без проведення конкурсів, є антиконкурентними діями органу влади, що призвели до обмеження конкуренції.
- (71) Такі дії Відповідача заборонені відповідно до частини 3 статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Ураховуючи вищевикладене, керуючись статтями 7, 12¹, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3 і 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року № 32-р, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 30 березня 2001 року за № 291/5482, зі змінами і доповненнями, пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 № 5, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 06 травня 1994 за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р), із змінами та доповненнями, адміністративна колегія Запорізького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ПОСТАНОВИЛА:

1. Визнати дії Головного управління Держгеокадастру у Запорізькій області (ідентифікаційний код юридичної особи: 39820689, місцезнаходження юридичної особи: 69095, м. Запоріжжя, вул. Українська, будинок 50), які полягали у визначенні протягом 2017-2019 років виконавців земельних торгів без проведення конкурсів, порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50 та абзацом сьомим частини другої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади шляхом надання окремим суб'єктам господарювання переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призвело до обмеження конкуренції.

2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру у Запорізькій області у двомісячний строк з дня отримання рішення по цій справі припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене у пункті 1 цього рішення, шляхом визначення виконавців земельних торгів на конкурентних засадах, з наданням до Відділення підтверджуючих документів про виконання цього зобов'язання.

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

Повідомити Запорізьке обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України про виконання рішення у десятиденний строк з дня його виконання.

Голова адміністративної колегії



Олександр БІЛИЙ

Члени адміністративної колегії:



Олена ЛИСЕНКО



Надія ФОМІНА

Секретар адміністративної колегії:



Катерина ЧЕЧЕЛЬ