



**ЧЕРКАСЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ**

18.12.2019

м. Черкаси

№ 73/14-р/к

Справа № 04-23-01/19

Про порушення законодавства  
про захист економічної конкуренції

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

За результатами розгляду справи № 04-23-01/19 адміністративна колегія Черкаського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України визнала дії Головного управління Держгеокадастру у Черкаській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до недопущення конкуренції.

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

Адміністративна колегія Черкаського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, розглянувши матеріали справи № 04-23-01/19 про порушення Головним управлінням Держгеокадастру у Черкаській області законодавства про захист економічної конкуренції та подання Другого відділу досліджень і розслідувань Черкаського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) від 01.11.2019 № 73-03/111-04п,

**ВСТАНОВИЛА:**

- (1)** Адміністративною колегією Черкаського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України розглянуто справу № 04-23-01/19, розпочату за ознаками вчинення Головним управлінням Держгеокадастру у Черкаській області порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого

пунктом 3 статті 50, частиною першою статі 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до усунення конкуренції, що полягали у визначені виконавців земельних торгів без проведення конкурсу.

## **1. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ**

- (2) Розпорядженням адміністративної колегії Відділення від 28.05.2019 № 73/6-рп/к розпочато розгляд справи за ознаками вчинення Головним управлінням Держгеокадастру у Черкаській області порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статі 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до усунення конкуренції, що полягали у визначені виконавців земельних торгів без проведення конкурсу.
- (3) Відділенням копію розпорядження адміністративної колегії про початок розгляду справи з супровідним листом від 28.05.2019 № 73-02/863-04 направлено Головному управлінню Держгеокадастру у Черкаській області.
- (4) Листом від 01.11.2019 № 73-02/1578-04 Відповідачеві було направлено Подання з попередніми висновками у справі від 01.11.2019 № 73-03/111-04п.
- (5) Листом від 13.11.2019 № 7-23-0.6-8059/2-19 Відповідач надав Відділенню пояснення та заперечення на Подання з попередніми висновками у справі.

## **2. ВІДПОВІДАЧ**

- (6) Відповідачем у Справі є Головне управління Держгеокадастру у Черкаській області (далі – Головне управління) (вул. Смілянська, 131, м. Черкаси, 18008, ідентифікаційний код юридичної особи 39765890), територіальний орган центрального органу виконавчої влади - Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі - Держгеокадастр).
- (7) Головне управління Держгеокадастру у Черкаській області у розумінні абзацу 7 статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» є органом влади.
- (8) Головне управління діє на підставі Положення про Головне управління Держгеокадастру у Черкаській області, затвердженого наказом Держгеокадастру від 17.11.2016 № 308 (далі – Положення про Головне управління).
- (9) Діяльність Головного управління спрямовується на реалізацію державної політики у сфері регулювання земельних відносин, створення передумов для гарантування прав на землю, стратегічне планування використання земель та землеустрій.
- (10) Відповідно до Положення про Головне управління, Головне управління розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Черкаської області.
- (11) Відповідно до повноважень визначених частиною четвертою статті 122, частиною третьою статті 135 Земельного кодексу України, Положенням про Головне управління – Головне управління є організатором земельних торгів у формі аукціону

з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності.

- (12) 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.
- (13) Згідно з Положенням про Головне управління відповідно до покладених на нього завдань, Головне управління розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному законодавством, та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за:
- дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;
  - дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
  - дотримання вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

### **3. ОПИС РИНКУ, НА ЯКОМУ ВІДБУЛОСЯ НЕДОПУЩЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ**

#### **3.1. Нормативно-правове регулювання**

- (14) Відповідно до частини першої статті 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.
- (15) Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише, на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.
- (16) Правові засади здійснення діяльності у сфері земельних відносин регулюються Земельним кодексом України, підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання, Стратегією удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» (далі - Стратегія), а питання продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах визначається виключно положеннями глави 21 Земельного кодексу України.
- (17) Основними завданнями Стратегії, зокрема, є

- забезпечення пріоритету інтересів суспільства, територіальних громад та держави під час здійснення повноважень з розпорядження землями;
  - передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в оренду виключно на земельних торгах (в тому числі тих, строк дії оренди яких припиняється), крім установлених законом випадків;
  - забезпечення відкритості, прозорості, прогнозованості, передбачуваності, послідовності діяльності Мінагрополітики та Держгеокадастру під час формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин;
  - запобіганню виникненню корупційних факторів.
- (18) Статтею 2 Земельного кодексу України визначено, що земельні відносини - це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).
- (19) Статтею 3 Земельного кодексу України визначено, що земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.
- (20) Відповідно до статті 15-1 Земельного кодексу України до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належить:
- а) внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин;
  - б) участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні;
  - в) організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;
  - г) проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель;
  - г) ведення та адміністрування Державного земельного кадастру;
  - д) участь у державному регулюванні планування територій;
  - е) проведення державної експертизи землевпорядної документації;
  - є) здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі;
  - є-1) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом;
  - ж) вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.
- (21) Відповідно до статті 84 Земельного кодексу України 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 цим Кодексом.
- (22) Абзацом першим частини першої статті 116 Земельного кодексу України визначено, що громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування

земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом або за результатами аукціону.

- (23) Порядок передачі земельних ділянок в оренду визначений статтею 124 Земельного Кодексу України. Зокрема, передбачено, що:
- передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями, визначеними статтею 122 цього Кодексу, чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки;
  - передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 цього Кодексу;
  - передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, громадянам, юридичним особам, визначених частинами другою, третьою статті 134 цього Кодексу, здійснюється в порядку, встановленому статтею 123 цього Кодексу;
  - передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, здійснюється за договором оренди між власником земельної ділянки і орендарем. Підставою для укладення договору оренди може бути цивільно-правовий договір про відчуження права оренди.
- (24) Частиною першою статті 134 Земельного кодексу України встановлено, що земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.
- (25) Відповідно до статті 135 Земельного кодексу України виконавцем земельних торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення. Земельні торги проводяться відповідно до договору між організатором земельних торгів 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.
- (26) Частиною першою статті 136 Земельного кодексу України передбачено, що організатор земельних торгів визначає перелік земельних ділянок державної чи комунальної власності та/або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами. У переліку зазначаються місце розташування (адреса) земельної ділянки, її цільове призначення (функціональне використання), площа, кадастровий номер, умови продажу.
- (27) Відповідно до абзаців першого та другого частини четвертої цієї статті підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів. Підготовка лотів до проведення земельних торгів включає, зокрема, визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів (пункт ж).

- (28) Частиною шостою статті 136 Земельного кодексу України встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфікцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель.
- (29) Процедура підготовки до проведення та порядок проведення земельних торгів і встановлення їх результатів визначені у статтях 137, 138, 139 Земельного кодексу України.
- (30) 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.
- (31) При цьому пунктом 4 розділу IX Закону України «Про публічні закупівлі» дозволено 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».
- (32) Згідно абзаців першого-третього частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» сфера застосування цього Закону поширюється до замовників:
- за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйонів гривень;
  - які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів) послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень.
- Таким чином, нормативно є врегульованим питання порядку закупівлі послуг виконавця земельних торгів, якщо їх вартість дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень.
- (33) 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 встановлено в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники повинні дотримуватись 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.
- (34) 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 першої частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель». До внесення змін до частини шостої статті 136 Земельного кодексу України, було встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт та визначення виконавця земельних торгів організатором земельних торгів здійснюється у порядку, визначеному законодавством про здійснення державних закупівель, а у разі, якщо законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується, - на конкурентних засадах у порядку, що визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин. Порядок закупівлі послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель та визначення виконавця земельних торгів на конкурентних засадах, що був визначений наказом Мінагрополітики від 25.09.2012 № 579 та застосовувався у разі, якщо законодавство про здійснення публічних закупівель не застосовується, втратив чинність на підставі наказу Мінагрополітики від 29.11.2016 № 497.

- (35) 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).
- (36) Пунктом 6 Порядку реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів затвердженого Постановою №688 встановлено, що закупівля послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу прав на земельні ділянки (оренди, емфітевзису) на електронних земельних торгах та визначення виконавця електронних земельних торгів організатором здійснюються у порядку, визначеному законом. Організатор забезпечує визначення виконавця на конкурсній основі з дотриманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.
- (37) Таким чином, орган влади при підготовці лотів до проведення земельних торгів (аукціонів) зобов'язаний визначати виконавця земельних торгів у порядку, визначеному законодавством про здійснення публічних (державних) закупівель, тобто на конкурентних засадах із застосуванням процедури конкурсного відбору.

### **3.2. Учасники ринку**

- (38) Виконавцем земельних торгів може бути будь-який суб'єкт господарювання, який має ліцензію на проведення земельних торгів, має у своєму складі ліцитатора (аукціоніста) із відповідним кваліфікаційним свідоцтвом з проведення земельних торгів та уклав з організатором торгів договір про їх проведення. Ліцензії на проведення земельних торгів видаються Держгеокадастром.
- (39) Отже, за умови виконання перелічених вище умов, виконавцем земельних торгів може бути будь-який суб'єкт господарювання, навіть той, що зареєстрований поза межами Черкаської області.
- (40) Таким чином, ринок послуг суб'єктів господарювання, що можуть бути виконавцями земельних торгів, є конкурентним.

## **4. ПРАВОВА ОЦІНКА ТА КВАЛІФІКАЦІЯ ДІЙ ВІДПОВІДАЧА**

### **4.1. Антиконтурентні дії Відповідача**

- (41) За інформацією Головного управління Держгеокадастру у Черкаській області встановлено, що протягом 2017-2018 років Головним управлінням конкурси по визначенню виконавців земельних торгів та виконавців із підготовки лотів для продажу права оренди земельних ділянок не проводились.
- (42) На вимогу Відділення від 13.02.2019 № 73-02/259-05 Головне управління повідомило, що протягом 2017-2018 років Головним управлінням як організатором земельних торгів було реалізовано на торгах право оренди 362 земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності загальною площею 5100,9515 га.
- (43) Головним управлінням як організатором земельних торгів за період 2017-2018 років було укладено 68 договорів з виконавцями на проведення земельних торгів з права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які обиралися без конкурсного відбору.
- (44) Договори на проведення земельних торгів уклалися із суб'єктами господарювання, які виконували роботи по підготовці лотів для продажу права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення.
- (45) Протягом 2017-2018 років виконавцями земельних торгів із продажу права оренди земельних ділянок були чотири суб'єкти господарювання: Товарна біржа Агропромислового комплексу центральних областей України (ідентифікаційний код юридичної особи 24350147), приватне підприємство «Земекспертцентр» (ідентифікаційний код юридичної особи 36213615), приватне підприємство «Регіональний інвестиційний центр аукціонів» (ідентифікаційний код юридичної особи (36792434), Державне підприємство «Черкаський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» (ідентифікаційний код юридичної особи 00709709), з якими Головним управлінням уклалися договори про проведення земельних торгів.
- (46) Відповідно до укладених з виконавцями торгів договорів, розмір винагороди виконавцю за надані послуги протягом 2017-2018 років становив 50% річної плати за користування земельною ділянкою з урахуванням ПДВ, але не більше як 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний лот. Таким чином, винагорода виконавця земельних торгів за кожний лот ніколи не була меншою за 50 відсотків розміру річної плати за користування земельною ділянкою, однак не перевищувала 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.
- (47) Отже, переможці земельних торгів (покупці) сплачували винагороду виконавцям земельних торгів у максимальному розмірі, що дозволений законодавством, тоді як у разі, якби Головне управління обирало виконавців земельних торгів на конкурентних засадах, суб'єкт господарювання прагнув би до зменшення розміру винагороди задля перемоги у конкурсі.
- (48) На вимогу Відділення, стосовно надання пояснення щодо визначення виконавців земельних торгів протягом 2017-2018 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 з квітня 2016 року. 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 р. за № 1667/29797, визнано таким 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. ....

Положеннями статті 627 Цивільного кодексу України 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.

Враховуючи наведене, 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 публічних закупівель.».

- (49) Стосовно наданого пояснення Головного управління слід зауважити, що водночас, закріпивши принцип свободи договору, Цивільний кодекс України разом з тим визначив, що свобода договору не є безмежною, оскільки відповідно до абзацу другого частини третьої статті 6 та статті 627 цього Кодексу при укладенні договору, виборі контрагентів, визначенні умов договору сторони не можуть діяти всупереч положенням цього Кодексу та інших актів законодавства.
- (50) Крім того, слід зазначити, що ні Земельним кодексом України, ні Постановою № 688 не передбачено такої підстави, що дозволяє не проводити конкурс з відбору виконавців земельних торгів.

#### **4.2. Негативний вплив на конкуренцію**

- (51) Статтею 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» економічна конкуренція (конкуренція) визначена як змагання 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.
- (52) Головною метою державної політики у сфері публічних закупівель є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, що, в свою чергу, призводить до закупівлі товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною. Найбільш дієвим шляхом досягнення зазначеної мети є здійснення конкурсного відбору серед наданих пропозицій.
- (53) Враховуючи мету проведення конкурсних процедур при здійсненні закупівлі товарів (послуг), оптимальна схема проведення процедури закупівель передбачає створення замовником таких умов проведення конкурсу, які б забезпечили найбільш широке коло учасників конкурсу та їх добросовісну конкуренцію.

- (54) 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).
- (55) Натомість, визначення Головним управлінням виконавців земельних торгів без проведення конкурсу призвело до недопущення 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 Черкаської області.
- (56) Під недопущенням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка обмежує чи взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.
- (57) Внаслідок зміни 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.
- (58) 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.
- (59) Враховуючи те, що відповідно до підпункту 30 пункту 4 Положення про Головне управління на Головне управління покладено здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладення цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотримання вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах, дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, суперечить чинному законодавству, зокрема, не відповідають вимогам частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», якою встановлено, що органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.
- (60) Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» 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, зокрема до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

- (61) Зокрема, антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно - господарського управління та контролю визнається надання окремим суб'єктам 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.
- (62) Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вчинення антиконкурентних дій органами влади забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.
- (63) Таким чином, дії Головного управління Держгеокадастру у Черкаській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до недопущення конкуренції.

## **5. ЗАПЕРЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЧА ТА ЇХ СПРОСТУВАННЯ**

- (64) На подання з попередніми висновками у справі, яке було надіслано Головному управлінню, Відповідач листом від 13.11.2019 № 7-23-0.6-8059/2-19 надав свої зауваження та заперечення. Як свідчить подана Відповідачем відповідь, Головне управління з висновками Відділення про порушення ним законодавства про захист економічної конкуренції не згоден.
- (65) Також Відповідач надав пояснення, аналогічні тим, що були отримані Відділенням під час розгляду Справи. При цьому будь-яких доказів, спростувань висновків Відділення, викладених у Поданні, Головним управлінням Держгеокадастру у Черкаській області не надано.
- (66) Твердження Відповідача щодо того, що Головне управління не є учасником пілотного проекту не відповідає дійсності, оскільки дія Постанови № 688 стосується всіх територіальних органів Держгеокадастру, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.
- (67) Головне управління є організатором земельних торгів (аукціонів), в тому числі електронних, та зобов'язане забезпечити виконання вимог Постанови № 688.
- (68) Доказів того, що Головним управлінням вживалися заходи задля забезпечення вимог Постанови № 688, не надано.
- (69) Враховуючи те, що відповідно до підпункту 30 пункту 4 Положення про Головне управління на Головне управління покладено здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: дотриманням вимог земельного законодавства в процесі укладення цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення

(викупу) земельних ділянок; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотримання вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах, дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, суперечать чинному законодавству, зокрема, не відповідають вимогам частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції», якою встановлено, що органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

- (70) За таких умов, викладені Відповідачем у запереченнях на подання про попередні висновки про результати розгляду справи № 04-23-01/19 обставини не спростовують факту вчинення Головним управлінням порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

## **6. ОСТАТОЧНІ ВИСНОВКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ**

- (71) Таким чином, доказами, зібраними у справі, доводиться, а запереченнями та поясненнями Відповідача не спростовується висновок адміністративної колегії Відділення про те, що дії Головного управління, які полягали у визначенні виконавців електронних земельних торгів без проведення конкурсу, є антиконкурентними діями органу влади, які могли призвели до недопущення конкуренції на ринку послуг з проведення земельних торгів (аукціонів).
- (72) Зазначені дії Відповідача є антиконкурентними, передбачені частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та заборонені, відповідно до частини 3 статті 15 зазначеного Закону.

Ураховуючи викладене, на підставі статей 7, 12<sup>1</sup> 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», керуючись статтями 48, 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктом 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, зі змінами і доповненнями, та пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 № 5, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 06.05.1994 за № 90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29.06.1998 № 169-р) (із змінами), адміністративна колегія Черкаського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України,

## **ПОСТАНОВИЛА:**

1. Визнати дії Головного управління Держгеокадастру у Черкаській області (вул. Смілянська, 131, м. Черкаси, 18008, ідентифікаційний код юридичної особи 39765890), які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної

конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до недопущення конкуренції.

2. Зобов'язати Головне управління Держгеокадастру у Черкаській області (вул. Смілянська, 131, м. Черкаси, 18008, ідентифікаційний код юридичної особи 39765890), у тримісячний строк з дня отримання рішення припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зазначене в пункті 1 резолютивної частини цього рішення, шляхом забезпечення визначення виконавців земельних торгів на конкурсних засадах.

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

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

Голова колегії,  
голова Відділення

Юлія ЧЕМИЧ