



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ  
ЛУГАНСЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

24 квітня 2019 р.

м. Сєвєродонецьк

№ 20- рк/к

**Головне управління Держгеокадастру  
у Луганській області**

Про припинення дій, які містять  
ознаки порушення законодавства  
про захист економічної конкуренції

Луганським обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (надалі – Відділення) здійснюється дослідження щодо визначення виконавців земельних торгів при проведенні таких торгів.

За результатами аналізу інформації, отриманої у ході дослідження від Головного управління Держгеокадастру у Луганській області (надалі – Головне управління), наявної у нормативних документах, встановлено наступне.

У листі до Відділення Головного управління від 13.03.2019 №11-12-0.10-2140/2-19 (надалі – Лист Головного управління), яким (листом) надано відповідну інформацію на вимогу Відділення, зокрема, наведено: *«Головним управлінням протягом 2017 – 2018 років були передані в оренду на земельних торгах 53 земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності площею 1163,9937 га...»*

*Протягом 2017-2018 років фінансування організації та проведення земельних торгів здійснювалося виконавцями земельних торгів без залучення бюджетних коштів, у зв'язку з чим була відсутня потреба у застосуванні процедур публічних закупівель. 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) Головним управлінням не застосовувались конкурсні процедури відбору виконавців послуг з підготовки лотів та проведення земельних торгів».*

Дії Головного управління щодо непроведення конкурсних процедур для визначення виконавця земельних торгів не можна вважати правомірними, враховуючи наступне.

Згідно з наведеним у «Положенні про Головне управління Держгеокадастру у Луганській області», затвердженому наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 17.11.2016 №308

- завданням Головного управління є реалізація повноважень Держгеокадастру на території Луганської області (п.3).

Головне управління відповідно до покладених на нього завдань:

- розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному чинним законодавством, на території Луганської області (п.4 п.п.13);

-забезпечує науково-експертне, інформаційне та методичне проведення землевпорядних, землеоціночних робіт, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів (п.4 п.п.20);

- 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 (п.4 п.п.30);

- здійснює інші повноваження, визначені законодавством (п.4 п.п.40).

Як наведено у Земельному кодексі України

- 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 (ч.1 ст.134);

- продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється виключно на земельних торгах, крім випадків, встановлених частинами другою і третьою статті 134 цього Кодексу (ч.2 ст.135)

- 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 (ч.3 ст.135)

- організатор земельних торгів визначає перелік земельних ділянок державної чи комунальної власності та/або прав на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами. (ч.1 ст.136);

- підготовку лотів до проведення земельних торгів забезпечує організатор земельних торгів. Підготовка лотів до проведення земельних торгів включає:...ж) визначення виконавця земельних торгів, дати та місця проведення земельних торгів (п.ж ч.4 ст.136)

- 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 (ч.6 ст.136).

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».

Також у Законі України «Про публічні закупівлі» зазначено:

- під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, та можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору (ст.2);

- закупівлі здійснюються за такими принципами: - добросовісна конкуренція серед учасників; - максимальна економія та ефективність; - відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; - недискримінація учасників; - об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; - запобігання корупційним діям і зловживанням (ст.3).

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).

Як наведено у преамбулі Постанови №688 *«Кабінет Міністрів України постановляє: 1. погодитися з пропозицією Міністерства аграрної політики та продовольства, Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру стосовно реалізації з 1 жовтня 2017 р. по 15 квітня 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...»*

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 до триманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції.

Таким чином, враховуючи вимоги вищенаведених нормативних документів, Головне управління

- є організатором земельних торгів у формі аукціону з продажу прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності;

- 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,

- визначає виконавця земельних торгів на конкурсній основі з до триманням принципів відкритості, прозорості та добросовісної конкуренції

Однак, враховуючи наведене у Листі Головного управління, протягом 2017 - 2018 років Головне управління під час визначення виконавців земельних торгів не керувалося вимогами, встановленими Постановою № 688; учасником пілотного проекту не було.

При цьому слід зазначити, що ані Земельним кодексом України, ані Постановою № 688 не передбачено такої підстави, що дозволяє не проводити конкурс із відбору виконавців земельних торгів.

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 полягати у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, могли призвести до збільшення витрат інших суб'єктів господарювання - переможців земельних торгів.

Це не відповідає, зокрема, пріоритетам управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, визначеними 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», а саме - забезпеченню паритету інтересів суспільства, територіальних громад та держави під час здійснення повноважень з розпорядження землями; забезпеченню відкритості, прозорості, прогнозованості, передбачуваності, послідовності діяльності Мінагрополітики та Держгеокадастру під час формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

Головною метою державної політики є забезпечення ефективної та прозорої реалізації земель державної власності сільськогосподарського призначення, створення конкурентного середовища у сфері земельних відносин, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, що у свою чергу призводить до активізації ринку, посилення конкуренції між суб'єктами господарювання та, як наслідок, до закупівлі товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною. Найбільш дієвим шляхом досягнення зазначеної мети є здійснення конкурсного відбору серед наданих пропозицій.

Враховуючи мету проведення конкурсних процедур під час здійснення закупівлі товарів (послуг), оптимальна схема проведення процедури закупівель передбачає створення замовником таких умов проведення конкурсу, які б забезпечили найбільш широке коло учасників конкурсу та їх добросовісну конкуренцію.

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).

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 Луганської області.

Під обмеженням конкуренції розуміється поведінка органу влади, яка обмежує чи взагалі не дає можливості учасникам ринку конкурувати між собою на відповідному ринку.

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.

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.

Відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію. Тобто, внаслідок застосування Головним управлінням антиконкурентних умов, обмежується дія конкурентних механізмів на ринках товарів і послуг, суб'єкти яких здійснюють господарську діяльність на території Луганської області, та створюються негативні умови для конкуренції.

Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями органів влади є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, які призвели або можуть призвести,

зокрема, до недопущення та обмеження конкуренції.

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.

Отже, дії Головного управління Держгеокадастру у Луганській області, які полягали у визначенні виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, мають ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Враховуючи те, що такі дії Головного управління не призвели до суттєвого обмеження конкуренції, не завдали значних збитків окремим особам чи суспільству (відповідна інформація до Відділення не надходила), на підставі статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», адміністративна колегія Луганського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України,

### **РЕКОМЕНДУЄ:**

1. Головному управлінню Держгеокадастру у Луганській області (пр-т Центральний, 17, корп.2, м. Сєвєродонецьк, Луганська обл., 93404, код – 39771244) припинити дії щодо визначення виконавців земельних торгів без проведення конкурсу, які мають ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

2. Про виконання цих рекомендацій повідомити Луганське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України протягом 30 днів з дня їх отримання із наданням копій підтверджуючих документів.

Відповідно до частини другої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рекомендації органів Антимонопольного комітету України підлягають обов'язковому розгляду органами чи особами, яким вони надані.

Повідомляємо, що за умови вжиття відповідних заходів та виконання положень рекомендацій провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції розпочинатись не буде.

**ГОЛОВА КОЛЕГІЇ**

**К.МЄШКОВ**