



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ХМЕЛЬНИЦЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

14 лютого 2020 року

м. Хмельницький

№72/03-рк/к

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

Адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали звернення

щодо можливих ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем з боку Державного архіву Хмельницької області (вул. Грушевського, 99, м. Хмельницький, 29000, ідентифікаційний код юридичної особи - 03494439) (надалі - Державний архів) під ціноутворення шляхом неправомірного включення видатків на оплату праці у вартість платних послуг,

ВСТАНОВИЛА:

- (1) Хмельницьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (надалі - Відділення) здійснюється розгляд звернення (надалі - Заявник) від 02.09.2019 вх. №72-14/57-3 щодо можливих ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем з боку Державного архіву під час ціноутворення шляхом неправомірного включення видатків на оплату праці у вартість платних послуг.
- (2) З метою з'ясування підстав встановлення плати за послугу з надання копій архівних документів у електронній формі, впливу на права користувачів зазначених дій Державного архіву, Відділенням було проведено відповідне дослідження, здійснено аналіз законодавчої бази, чинних нормативно-правових актів у сфері архівної справи.

I. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- (3) Положеннями частини другої статті 24 Конституції України визначено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.
- (4) Відносини, пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду (далі – НАФ) та інші основні питання архівної справи регулюються, зокрема, Законом України «Про національний архівний фонд та архівні установи».
- (5) Користувач архівними документами - це фізична або юридична особа, яка відповідно до законодавства ознайомлюється з архівними документами.
- (6) Відповідно до статті 1 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи» архівна установа, архів, архівний підрозділ, архівний відділ – це відповідно установа чи структурний підрозділ, що забезпечує облік і зберігання

архівних документів, використання відомостей, що в них містяться, та формування НАФ і/або здійснює управління, науково-дослідну та інформаційну діяльність у сфері архівної справи і діловодства; державна архівна установа – архівна установа, що здійснює свою діяльність за рахунок коштів Державного бюджету України. Користувач архівними документами це фізична або юридична особа, яка відповідно до законодавства ознайомлюється з архівними документами.

- (7) Держава гарантує умови для зберігання, примноження та використання НАФ, сприяє досягненню світового рівня в розвитку архівної справи і веденні діловодства (стаття 3 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи»).
- (8) Національний архівний фонд України є складовою частиною вітчизняної і світової культурної спадщини та інформаційних ресурсів суспільства, перебуває під охороною держави і призначений для задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, реалізації прав та законних інтересів кожної людини. (стаття 4 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи»).
- (9) Згідно із статті 20 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи» користувачі документами НАФ, що належать державі, територіальним громадам, мають право, зокрема:
 - користуватися в читальному залі архівної установи копіями документів з фондів користування, а у разі їх відсутності – оригіналами, якщо доступ до них не обмежено на підставах, визначених законом, а також відповідно до закону користуватися документами обмеженого доступу;
 - виготовляти, у тому числі за допомогою технічних засобів, або отримувати від архівних установ копії документів і витяги з них, якщо це не загрожує стану документів та не порушує авторські та суміжні права, а також вимагати, щоб ці копії або витяги були засвідчені архівною установою.
- (10) Пунктом 1 статті 21 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи» визначено, що користувачі документами НАФ зобов'язані дотримуватися встановленого відповідно до законодавства порядку користування документами, своєчасно виконувати законні вимоги працівників архівної установи.
- (11) Відповідно до статі 28 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи» місцеві державні архівні установи створюються у порядку, передбаченому законом, для зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, та здійснення управління архівною справою і діловодством на відповідній території. До місцевих державних архівних установ належать державні архіви областей, міст Києва і Севастополя, архівні відділи районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій.
- (12) Відповідно до статті 35 Закону України «Про національний архівний фонд та архівні установи» архівні установи можуть надавати за плату послуги з використання фізичними та юридичними особами відомостей, що містяться в архівних документах. Архівні установи можуть виконувати на платній основі роботи, пов'язані з науково-технічним опрацюванням і забезпеченням збереженості архівних документів, що є власністю держави, територіальних громад, фізичних і юридичних осіб, провадити іншу не заборонену законом діяльність з архівної справи і діловодства. Роботи виконуються на договірних засадах з оплатою відповідно до цін і тарифів, затверджених згідно із законодавством. Надання архівних довідок, необхідних для забезпечення соціального захисту громадян, надання фізичним особам для користування в читальному залі архівної установи архівних документів, що належать державі, територіальним громадам, та архівних довідок судам, правоохоронним, органам державного фінансового контролю, а також юридичним і фізичним особам, які передали зазначені документи на зберігання, здійснюється безоплатно.

- (13) Порядком користування документами Національного архівного фонду України, що належать державі, територіальним громадам, що затверджений наказом Міністерства юстиції України 19.11.2013 № 2438/5 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21 листопада 2013 р. № 1983/24515 (надалі – Порядок користування) передбачено, що державні архівні установи, архівні відділи міських рад надають документи НАФ, що належать державі, територіальним громадам, для користування; створюють для цього необхідний загальнодоступний довідковий апарат; відповідно до наявних технічних можливостей забезпечують умови для віддаленого доступу до довідкового апарату і документів НАФ.
- (14) Порядок користування встановлює чіткі вимоги до оформлення користувача для користування документами, зокрема, необхідності погодження замовлення користувача на видавання конкретних документів НАФ або їх копій, оскільки справи та документи, на які в архівах існують фонди користування, видаються користувачам лише в копіях. Видавання копій архівних документів користувачам здійснюється на тих же підставах, що й видавання оригіналів архівних документів.
- (15) Відвідування користувачами читальних залів архівів, ознайомлення з довідковим апаратом і надання фізичним або юридичним особам для користування документами НАФ, що належать державі, територіальним громадам, відповідно до встановлених нормативів, а також юридичним і фізичним особам, які передали зазначені документи на зберігання, здійснюються безоплатно.
- (16) Пункт 11 розділу V Порядку користування передбачає, що копії документів НАФ, у тому числі, з електронними носіями інформації, виготовлені архівом на замовлення користувачів, видаються їм чи їхнім повноважним представникам в архівах або надсилаються на електронну або іншу адресу, зазначену в заяві користувача чи замовленні на копіювання документів.
- (17) Згідно з Порядком користування, копіювання документів НАФ архів здійснює після оплати користувачем вартості замовлення (п. 3 розділу V Порядку користування). У разі наявності копії фонду користування наступні копії виготовляються з неї (п. 8 розділу V Порядку користування). При цьому копії документів НАФ виготовляються архівом відповідно до технічних можливостей архіву. (п. 4 розділу V Порядку користування).
- (18) Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 639 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 175) затверджено Перелік платних послуг, які можуть надаватися архівними установами.
- (19) Відповідно до цього Переліку архівні установи можуть стягувати плату, зокрема, за:
- виготовлення копій документів для створення страхового фонду та фонду користування;
 - виготовлення копій архівних документів, друкованих видань та довідкового апарату до документів за допомогою технічних засобів архіву;
 - технічну підтримку виконання запитів користувачів, що надійшли в електронній формі, за допомогою спеціального програмного забезпечення.
- (20) Порядок надання платних послуг державними архівними установами, затверджений наказом Головного архівного управління України від 16.09.1999 №59, відповідно до якого розмір плати за той чи інший вид послуги визначається на підставі її ціни. Крім того, Порядком передбачено, що визначення ціни послуги є розрахунком валових витрат, пов'язаних із наданням послуги. При визначенні вартості конкретних видів послуг державних архівних установ ураховується особливості витрат виробництва і ціноутворення, які встановлені для відповідних галузей народного господарства та соціально-культурної сфери законодавчими актами України.

- (21) Ціни на роботи (послуги), що виконуються державними архівними установами, установлюються відповідно до Порядку ціноутворення на роботи (послуги), що використовуються державними архівними установами, затвердженого наказом Головного архівного управління України від 24.01.2001 №6, державною архівною установою, що їх виконує та затверджується керівником установи. При цьому формування ціни на роботи (послуги) є розрахунком валових витрат, пов'язаних з їх виконанням.
- (22) Отже, з метою зберігання документів НАФ, що мають місцеве значення, та здійснення управління архівною справою і діловодством на відповідній території утворюються місцеві архівні установи, які поряд із забезпеченням обліку і зберігання архівних документів можуть надавати за плату послуги з використання фізичними та юридичними особами відомостей, що містяться в архівних документах, а роботи таких архівних установ виконуються на договірних засадах з оплатою відповідно до цін і тарифів.

II. ДЕРЖАВНИЙ АРХІВ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРЮВАННЯ

- (23) З метою забезпечення архівних документів архівні установи, у тому числі Державний архів Хмельницької області, можуть створювати фонд користування, у тому числі в цифровому вигляді, а копії для фонду користування виготовляються цілеспрямовано на документи, якими найчастіше користуються. На сьогодні інформація архівних документів, яка відображає родинну історію користується найбільшим попитом. Дослідження генеалогії на замовлення фізичних осіб здійснюють також професійні приватні дослідники, які також мають потребу в отриманні відповідних послуг від державних архівних установ, у тому числі платних.
- (24) Положенням про Державний архів Хмельницької області, затвердженим розпорядженням Хмельницької обласної державної адміністрації від 02.08.2016 №317/2016-Р передбачено, що Державний архів Хмельницької області утворюється головою обласної державної адміністрації, входить до її складу і в межах території області забезпечує виконання покладених на нього завдань. Крім того, відповідно до Положення Державний архів підпорядкований голові обласної державної адміністрації, а також підзвітний і підконтрольний Державній архівній службі України.
- (25) Пунктом 4 Положення передбачено основні завдання Державного архіву, серед яких, зокрема, забезпечення реалізації державної політики у галузі архівної справи та діловодства на території Хмельницької області, внесення до Національного архівного фонду архівних документів, що мають місцеве значення, ведення обліку та постійне зберігання цих документів, а також використання відомостей, що в них містяться.
- (26) Відповідно до визначених галузевих повноважень та згідно з пунктом 5 Положення про державний архів Хмельницької області, Державний архів виконує, зокрема, такі завдання, як:
- забезпечує постійне зберігання, охорону, реставрацію, консервацію документів Національного архівного фонду з різними матеріальними носіями інформації, які передані до Державного архіву державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та об'єднаннями громадян, громадськими спілками, які діють (діяли) на території області; страхового фонду копій унікальних документів, копій документів з історії області, що зберігаються в інших архівах, музеях і бібліотеках; (пункт 5.24);
 - організовує створення страхових копій та копій фонду користування документів, що зберігаються в Державному архіві, та профільних унікальних документів незалежно від місця зберігання і форми власності на них (пункт 5.25);
 - надає платні послуги юридичним та фізичним особам (пункт 5.48).
- (27) Отже, Державний архів Хмельницької області може надавати платні послуги, що

передбачені Переліком платних послуг, які можуть надаватися архівним установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, затвердженим постановою КМУ від 07.05.1998 № 639 (в редакції постанови КМУ від 14.03.2018 № 175).

- (28) Відповідно до пункту 3 Переліку платних послуг архівна установа може надавати інформаційні послуги, до яких, зокрема, належить виготовлення копій архівних документів, друкованих видань та довідкового апарату до документів за допомогою технічних засобів архіву.
- (29) Разом з тим, відповідно до пункту 6.14 Положення про Державний архів Хмельницької області для здійснення повноважень та виконання завдань, Державний архів має право установлювати ціни на роботи і послуги, що виконуються Державним архівом.
- (30) Ціни на роботи (послуги), що виконуються Державним архівом затверджені наказом Державного архіву від 13.11.2009 № 71, зареєстровані Головним управлінням юстиції у Хмельницькій області 17 листопада 2009 року за № 118/1448. Зокрема, наказом затверджено ціни на роботи, що виконуються у державному архіві області за допомогою електронної обчислювальної техніки.
- (31) Отже, Державний архів Хмельницької області надає інформаційні послуги передбачені Переліком платних послуг.
- (32) Споживачами послуг Державного архіву Хмельницької області є фізичні та юридичні особи, які мають потребу в отриманні інформаційних послуг, передбачених Переліком платних послуг.
- (33) Оскільки Державний архів Хмельницької області поряд із забезпеченням обліку і зберігання архівних документів надає за плату інформаційні послуги, а роботи Державного архіву виконуються на договірних засадах з оплатою відповідно до цін і тарифів, затверджених наказом Державного архіву Хмельницької області, то відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» в частині надання платних послуг Державний архів Хмельницької області є суб'єктом господарювання.
- (34) Листом від 21.12.2018 №01.01-13/2018/819 Державний архів повідомляв Відділення, що одним із основних напрямків роботи з документами НАФ є їх оцифрування (виготовлення електронних копій), яке здійснюється з метою оперативного та надання документів користувачам у читальному залі установи та запобігання їх фізичному зношенню.
- (35) Разом з тим, листом від 05.12.2019 року №01.01-13/778/2019 Державний архів зазначив, що отримання користувачами послуг, пов'язаних із фізичним використанням архівних документів, що знаходяться на державному зберіганні у Державному архіві Хмельницької області, у інших суб'єктів господарювання неможливе, оскільки зазначені документи знаходяться у Державному архіві Хмельницької області.
- (36) Зазначене свідчить про те, що Державний архів Хмельницької області може одноосібно визначати умови обороту товару на ринку, в тому числі встановлювати та утримувати ціни чи умови, які б неможливо було встановити за умов існування значної конкуренції на ринку, внаслідок відсутності у споживачів можливості перейти до споживання послуг інших суб'єктів господарювання.
- (37) У відповідності до частини першої статті 12 Закону України «Про захист економічної конкуренції» Суб'єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо: не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.
- (38) Отже, Державний архів Хмельницької області є місцевою державною архівною установою, яка здійснює зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення та існують в єдиному екземплярі, тому у споживачів для

отримання копій архівних документів не існує альтернативи послугам Державного архіву Хмельницької області. У зв'язку з чим Державний архів Хмельницької області по відношенню до споживачів є єдиним суб'єктом надання послуг, тобто має ознаки суб'єкта, що займає монополіне (домінуюче) становище на ринку платних послуг, які надаються архівними установами.

III АНАЛІЗ ДІЙ ДЕРЖАВНОГО АРХІВУ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ.

- (39) У своєму зверненні гр. _____ зазначив, що фонд оплати праці Державного архіву Хмельницької області на 100% профінансовано з загального фонду державного бюджету, у той час як всі кошти за надані послуги надходять до спеціального фонду державного бюджету. У випадку, коли кошти за платні послуги, що надаються установами, надходять до спеціального фонду бюджету, до собівартості таких послуг можуть включатися витрати на оплату праці виключно ті, що фінансуються зі спеціального фонду бюджету. На думку Заявника, з урахування вказаних обставин, Державний архів Хмельницької області не мав право включати видатки на оплату праці у вартість платних послуг.
- (40) Листом від 24.09.2019 №01.01-13/579/2019 Державний архів повідомив, що згідно з порядком ціноутворення на роботи (послуги), що виконуються державними архівними установами, формування ціни на роботи (послуги) є розрахунком валових витрат, пов'язаних з їх виконанням. Валові витрати на здійснення робіт (послуг) складаються з таких показників: витрати на оплату праці відповідно до умов оплати праці, установлених чинними нормативними актами; внески на державне пенсійне та соціальне страхування; матеріальні витрати, що використовуються для їх надання (вартість комунальних послуг, матеріалів, амортизація основних фондів, оренда виробничих приміщень тощо).
- (41) Цим же листом Державний архів Хмельницької області повідомив, що у 2018 році та першому кварталі 2019 року для надання платних послуг, що ним виконуються, було задіяно 5 працівників. При цьому, наказ про введення одиниць (спеціалістів) на утримання повністю або частково за рахунок позабюджетних коштів (спеціального фонду) не приймався, відповідні переліки працівників відсутні.
- (42) Листом від 05.12.2019 року №01.01-13/778/2019 Державний архів зазначив, що кошти, отриманні за надання всіх платних послуг надходять до спеціального фонду Державного архіву.
- (43) Згідно зі звітами про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги (форма №4-1д) Державного архіву Хмельницької області за 2018 та 2019 роки поточні видатки на оплату праці і нарахування на заробітну плату по спеціальному фонду не здійснювалося.
- (44) Отже, Державний архів фактично не здійснював оплату праці спеціалістам за надання зазначених послуг зі спеціального фонду, а відповідні витрати були повністю профінансовані з державного бюджету.
- (45) Такими чином, включення до вартості платних послуг видатків, які фактично відшкодовувалися Державному архіву із державного бюджету, призвело до стягнення необґрунтованої плати із споживачів цих послуг.
- (46) Слід також врахувати, що працівники Державного архіву зобов'язані забезпечувати надання платних послуг відповідно до посадових обов'язків з дотриманням цін, затверджених цим наказом Державного архіву від 13.11.2009 № 71. Пунктом 6 цього наказу передбачено, що ціни на окремі роботи і послуги, не передбачені цим наказом, встановлюються за разовими калькуляціями, узгодженим із замовником, виходячи з вартості робіт (послуг).

- (47) З метою забезпечення архівних документів архівні установи, у тому числі Державний архів Хмельницької області, можуть створювати фонд користування, у тому числі в цифровому вигляді, а копії для фонду користування виготовляються цілеспрямовано на документи, якими найчастіше користуються. На сьогодні інформація архівних документів, яка відображає родинну історію користується найбільшим попитом. Дослідження генеалогії на замовлення фізичних осіб здійснюють також професійні приватні дослідники, які також мають потребу в отриманні відповідних послуг від державних архівних установ, у тому числі платних.
- (48) Державний архів фактично не підтвердив проведення оплати праці працівникам, які задіянні при наданні платних послуг із використанням коштів спеціального фонду однак користуючись монопольним (домінуючим) становищем при розрахунках вартості платних послуг включав такі витрати і таким чином міг ущемити права споживачів цих послуг.
- (49) Таким чином, дії Державного архіву, які полягають у необґрунтованому включенні видатків на оплату праці у вартість платних послуг, містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 2 статті 50 та частиною першою статті 13 Закону України „Про захист економічної конкуренції”, у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку, що могло призвести до ущемлення інтересів споживачів, яке було б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

З метою усунення ознак порушень законодавства про захист економічної конкуренції і умов, що їм сприяють, керуючись статтями 7, 12¹, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального Відділення, пунктами 3, 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, що затверджене розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 року №32-р та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 року за №291/5482 зі змінами та доповненнями

РЕКОМЕНДУЄ:

Державному архіву Хмельницької області (вул. Грушевського, 99, м. Хмельницький, 29000, ідентифікаційний код юридичної особи - 03494439) припинити дії, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді необґрунтованого включення видатків на оплату праці у вартість платних послуг.

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.

Про результати розгляду цих рекомендацій та здійснені заходи повідомити Відділення у двомісячний строк з дня їх отримання.

Частинною третьою статті 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції” передбачено, що за умови виконання положень рекомендації органів Антимонопольного комітету України, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.