



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Орловской области**

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орёл, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

31.05.2017 № 2169/03

На № _____ от _____

Заказное с уведомлением о вручении

Начальнику
Управления культуры и архивного дела
Орловской области
Д.А. Моисееву
302026, г. Орёл, ул. Комсомольская, д. 63

Директору
Бюджетного учреждения
Орловской области
«Государственный архив
Орловской области»
Ю.В. Апаринной
302040, г. Орёл, ул. Лескова, д. 24

Гр. Г

**РЕШЕНИЕ
по делу №099-17/03 АЗ**

31.05.2017

г. Орёл

Резолютивная часть решения оглашена 30.05.2017.
В полном объеме решение изготовлено 31.05.2017.

Комиссия Орловского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: Солдатенковой И.В., заместителя руководителя - начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти,

Членов Комиссии: Бочкова С.А., главного государственного инспектора отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; Галстян А.С., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти (далее - Комиссия),

в присутствии представителей:

ответчика по делу - Управления культуры и архивного дела Орловской области (далее – Управление культуры): Сафоновой Т.Р.,

ответчика по делу - Бюджетного учреждения Орловской области «Государственный архив Орловской области» (далее – БУ ОО «Государственный архив», Учреждение): Пантелеевой О.С.,

в отсутствие представителей заявителя - гр. Г (далее - Заявитель), уведомленного надлежащим образом о дате, месте и времени рассмотрения дела,

рассмотрев дело №099-17/03АЗ, возбужденное по признакам нарушения Управлением культуры и БУ ОО «Государственный архив» пунктов 8, 9 части 1

статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

24.01.2016 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее – Орловское УФАС России, Управление) поступило заявление гр. Г , в котором указывалось на наличие признаков нарушения пунктов 8, 9 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» в действиях Управления культуры и Учреждения, выразившихся в согласовании и утверждении Прейскуранта работ и услуг, выполняемых (оказываемых) БУ ОО «Государственный архив» на платной основе (приказ № 147 от 13.04.2012 Управления культуры и приказ №3 от 16.04.2012 Учреждения), размещенном на официальном сайте БУ ОО «Государственный архив» в сети «Интернет» http://www.gosarchiv-orel.ru/docs/preiskurant_gaoo.pdf (далее - Прейскурант), а именно: в Прейскуранте предусмотрены платные услуги «Изготовление первого кадра фотокопий техническими средствами пользователя» (пункт 4.3) и «Изготовление последующих кадров фотокопий техническими средствами пользователя» (пункт 4.4) (далее - Заявление).

30.01.2017 в результате рассмотрения Заявления Орловским УФАС России в связи с имеющимися признаками нарушения антимонопольного законодательства, и в соответствии со статей 39.1 Закона «О защите конкуренции», было выдано Управлению культуры и БУ ОО «Государственный архив» предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в котором указывалось на необходимость прекращения указанных действий (бездействия) путем осуществления действий, направленных на обеспечение конкуренции, в том числе путем внесения изменений в Прейскурант в срок до 20 февраля 2017 года (далее - Предупреждение).

06.02.2017 Управление культуры и БУ ОО «Государственный архив» представили письменные пояснения в Управление, в которых указали что, по их мнению, Прейскурант соответствует требованиям действующего законодательства, а в их действиях отсутствует состав нарушения антимонопольного законодательства.

Таким образом, Предупреждение Управлением культуры и БУ ОО «Государственный архив» в установленный срок исполнено не было.

Частью 8 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами, был издан приказ Управления от 16.03.2017 №44 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пунктов 8, 9 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» Управлением культуры и БУ ОО «Государственный архив».

Рассмотрение дела было назначено на 05.04.2017, у лиц, участвующих в рассмотрении дела были запрошены дополнительные документы и сведения.

31.03.2017 в Управление от Заявителя поступили дополнительные письменные пояснения, содержащие, в том числе, ходатайство Заявителя о рассмотрении дела в его отсутствие.

05.04.2017 в ходе заседания Комиссии представители Управления культуры и БУ ОО «Государственный архив» озвучили свои письменные пояснения, и отдельно отметили, что, по их мнению, представление документов архивного фонда для копирования пользователям самостоятельно с помощью их технических средств сопряжено с риском повреждения архивных документов и их утрате; представление архивных дел для их копирования не является государственной услугой, следовательно, представление данной услуги не обязано быть бесплатным; платность данной услуги обуславливается необходимостью выделения специального сотрудника Учреждения для контроля процесса копирования документов архивного фонда, в целях предотвращения их повреждения, и необходимостью выделения для этих целей специально оборудованного рабочего места; по имеющимся у Управления культуры и Учреждения сведениям, вопрос о правомерности установления платы за предоставление услуги копирования архивных фондов собственными техническими средствами пользователей архивов в настоящее время рассматривается всеми территориальными органами ФАС России в каждом регионе Российской Федерации, по месту нахождения соответствующих архивов.

Комиссия, рассмотрев документы, имеющиеся в материалах дела, заслушав пояснения лиц участвующих в деле, пришла к выводу о необходимости получения дополнительных документов и сведений, в том числе, сведений от территориальных органов ФАС России о складывающейся правоприменительной практике, и необходимости получения позиции ФАС России по рассматриваемому вопросу, в связи с чем, рассмотрение дела подлежало отложению.

Определением об отложении рассмотрения дела от 05.04.2017 рассмотрение дела было назначено на 30.05.2017. В соответствии с указанным определением, Орловским УФАС России были направлены соответствующие запросы в ФАС России и территориальные органы ФАС России.

В период с 05.04.2017 по 30.05.2017 в Орловское УФАС России поступали соответствующие ответы территориальных органов ФАС России, а 03.05.2017 в Орловское УФАС России поступило письмо ФАС России (исх. №ИА/29617/17 от 02.05.2017), в котором была выражена позиция ФАС России по поставленному вопросу.

25.05.2017 в Орловское УФАС России поступили дополнительные письменные пояснения БУ ОО «Государственный архив».

30.05.2017 в ходе заседания Комиссии представители Учреждения и Управления культуры поддержали ранее заявленные доводы, сообщив, что, по их мнению, рассмотрение дела подлежит прекращению в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых обстоятельствах.

Кроме того, представитель Учреждения дополнительно сообщил, что Прокуратурой Советского района г. Орла проводится проверка по аналогичному обращению граждан по вопросу нарушения требований действующего законодательства при оказании платных услуг Учреждением (самостоятельного копирования архивных документов собственными техническими средствами пользователей).

Комиссия, заслушав пояснения представителей лиц участвующих в рассмотрении дела, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, пришла к следующим выводам:

1. В соответствии с частью 1 статьи 24 Федерального закона от 22.10.2004 №125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон №125-ФЗ), пользователь архивными документами имеет право свободно искать и получать для изучения архивные документы.

Пунктом 19 статьи 3 Закона №125-ФЗ определено, что пользователь архивными документами - государственный орган, орган местного самоуправления либо юридическое или физическое лицо, обращающиеся на законных основаниях к архивным документам для получения и использования необходимой информации.

Таким образом, пользователем может быть, в том числе, любой хозяйствующий субъект.

Частью 1 статьи 26 Закона №125-ФЗ установлено, что пользователь архивными документами имеет право использовать, передавать, распространять информацию, содержащуюся в предоставленных ему архивных документах, а также копии архивных документов для любых законных целей и любым законным способом.

В соответствии с частью 8 статьи 3 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон №149-ФЗ), правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается, в том числе, на следующем принципе: недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Частью 1 статьи 5 Закона №149-ФЗ определено, что информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Закона №149-ФЗ, граждане (физические лица) и организации (юридические лица) (далее – хозяйствующие субъекты) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Из приведенных положений следует, что Закон №125-ФЗ не содержит ограничений на использование хозяйствующими субъектами при работе с архивными документами собственных технических средств для их копирования, но так же и не содержит положений («оговорок») о платности или бесплатности копирования архивных документов собственными техническими средствами хозяйствующих субъектов.

2. Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 3 июня 2013 №635 утвержден Порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации (далее - Порядок).

Порядок регламентирует организацию работы пользователей (в том числе, хозяйствующих субъектов) с документами Архивного фонда Российской Федерации, другими архивными документами, не содержащими сведения, составляющие государственную тайну (далее - дела, документы), и справочно-поисковыми средствами к ним в читальных залах государственных и муниципальных архивов (далее - читальные залы).

Пункт 3.1.12 Порядка предусматривает, что пользователь вправе использовать при работе с делами, документами, справочно-поисковыми средствами к ним, за исключением копирования, собственные технические средства без звуковых сигналов и без подключения к локальной сети архива или арендовать технические средства архива. Использование собственных технических средств допускается, если это не влияет на работу других пользователей.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2016 №АКПИ16-23 (вступившим в силу 28.06.2016 согласно определению Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2016 по делу № АПЛ16-203) пункт 3.1.12 Порядка признан частично недействующим со дня вступления решения суда в законную силу в части ограничения прав пользователя на копирование при работе с делами, документами и справочно-поисковыми средствами к ним.

3. Частью 1 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон №210-ФЗ) определено, что государственные и муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе.

Пунктом 1.4 Порядка установлено, что плата за посещение читальных залов, пользование делами, документами и справочно-поисковыми средствами к ним не взимается.

В Прейскуранте предусмотрены платные услуги «Изготовление первого кадра фотокопий техническими средствами пользователя» (пункт 4.3) и «Изготовление последующих кадров фотокопий техническими средствами пользователя» (пункт 4.4).

Заявитель считает, что предусмотренные Прейскурантом платные услуги, должны предоставляться на бесплатной основе, поскольку они относятся к государственным или муниципальным услугам.

Как указывалось ранее, Закон №125-ФЗ не содержит ограничений на использование при работе с архивными документами собственных технических средств для их копирования, но так же и не содержит положений («оговорок») о платности или бесплатности копирования архивных документов собственными техническими средствами хозяйствующих субъектов.

Комиссия отмечает, что для отнесения предусмотренных в Прейскуранте услуг (пункты 4.3, 4.4) государственными или муниципальными услугами, они должны соответствовать требованиям Закона №210-ФЗ, и быть закрепленными как государственные или муниципальные услуги в соответствующих нормативных правовых актах.

4. Письма и указания ФАС России являются обязательными для исполнения территориальными органами ФАС России. В письме ФАС России (исх. №ИА/29617/17 от 02.05.2017) указано следующее:

«В связи с поступлением в Федеральную антимонопольную службу обращений по вопросу о наличии признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в действиях государственных архивов по установлению платы за оказание услуги копирования архивных документов техническими средствами пользователя, ФАС России сообщает следующее.

Данная услуга на федеральном уровне не обладает статусом государственной услуги, а также не входит в перечень необходимых и обязательных услуг, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» (далее - необходимые и обязательные услуги).

В ряде субъектов Российской Федерации указанная услуга отнесена к государственным услугам субъекта Российской Федерации, при этом утверждены стандарты и соответствующие административные регламенты оказания государственной услуги.

Вместе с тем, вопрос наделения той или иной услуги статусом государственной или муниципальной не относится к полномочиям антимонопольного органа.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28.03.2016 по делу №АКПИ16-23, вступившим в силу 28.06.2016 согласно определению Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2016 по делу №АПЛ16-203, признан частично недействующим со дня вступления в законную силу решения суда пункт 3.1.12 Порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации от 03.06.2013 №635, в части ограничения прав пользователя на копирование при работе с делами, документами, справочно-поисковыми средствами к ним.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции противоречащими антимонопольному законодательству и недопустимыми признаются акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг.

Вместе с тем, согласно правовой позиции, изложенной в пункте 8 Постановления Пленума ВАС Российской Федерации от 30.06.2008 №30 «О

некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», нарушение статьи 15 Закона о защите конкуренции является доказанным только в случае, если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Данный вывод содержится также в позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере от 16.03.2016, согласно которой антимонопольный орган, в рамках частей 1 и 2 статьи 15 Закона о защите конкуренции, полномочен вынести соответствующее решение об обнаружении и пресечении выявленного нарушения лишь в том случае, когда нарушение привело либо могло привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же товарном рынке в соответствующих географических границах. Иное нарушение положений статьи 15 Закона о защите конкуренции субъектами, на которых распространяются запреты, само по себе не является нарушением указанной статьи.

Таким образом, рекомендуем территориальным управлениям ФАС России при поступлении заявлений по вопросу установления платы за оказание услуги копирования архивных документов пользователем собственными техническими средствами направлять их по принадлежности в органы прокуратуры, осуществляющей от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации».

5. Комиссией установлено, что в перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 № 729-р, включена только одна государственная услуга, оказываемая федеральными архивными учреждениями и архивными учреждениями субъектов Российской Федерации: «Прием заявок (запросов) на предоставление архивных документов (архивных справок, выписок и копий)».

В Реестр государственных услуг и государственных контрольных и надзорных функций Орловской области, утвержденный постановлением Правительства Орловской области от 18 июля 2016 №289 «Об утверждении реестра государственных услуг и государственных контрольных и надзорных функций Орловской области» в пункт 3.62 раздела 3 включена также только одна государственная услуга «Прием заявок (запросов) в электронной форме бюджетным учреждением Орловской области «Государственный архив Орловской области» на предоставление архивных документов (архивных справок, выписок и копий)».

Таким образом, услуга по копированию архивных документов техническими средствами пользователей не включена в федеральный перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, а также в реестр государственных услуг Орловской области.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами Комиссия не усматривает нарушения пунктов 8, 9 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» в

рассматриваемых действиях Управления культуры и архивного дела Орловской области и Бюджетного учреждения Орловской области «Государственный архив Орловской области».

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона «О защите конкуренции», Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях (бездействии).

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, статьи пунктом 1 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Закона «О защите конкуренции» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела №099-17/03АЗ, возбужденного в отношении Управления культуры и архивного дела Орловской области и Бюджетного учреждения Орловской области «Государственный архив Орловской области», в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассмотренных Комиссией действиях Управления культуры и архивного дела Орловской области и Бюджетного учреждения Орловской области «Государственный архив Орловской области».

2. Направить в Прокуратуру Орловской области копии следующих документов: заявление гр. Г (исх. №б/н от 13.01.2017), письмо ФАС России (исх. №ИА/29617/17 от 02.05.2017), настоящее решение.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Председатель Комиссии:



И.В. Солдатенкова

Члены Комиссии:



С.А. Бочков



А.С. Гластян