



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

12 січня 2016 р.

Київ

№ 1-рк

Державне підприємство «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв» в особі дирекції «Інпредкадри»

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

Антимонopolьним комітетом України (далі – Комітет) проведено дослідження щодо відповідності вимогам законодавства про захист економічної конкуренції діяльності державного підприємства «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв» в особі дирекції «Інпредкадри» (є правонаступником прав та обов'язків комунального підприємства «Генеральна дирекція Київської міської ради з обслуговування іноземних представництв») у частині встановлення вартості послуг з ведення кадрової роботи, пов'язаної з веденням та зберіганням трудових книжок громадян України, які працюють в представництвах іноземних компаній.

Трудові відносини працівників регулюються, зокрема, Кодексом законів про працю, відповідно до статті 48 якого трудова книжка є основним документом про трудову діяльність працівника; трудові книжки ведуться на всіх працівників, які працюють на підприємстві, в установі, організації або у фізичної особи понад п'ять днів; порядок ведення трудових книжок визначається Кабінетом Міністрів України.

Спільним наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України та Міністерства соціального захисту населення України від 29 липня 1993 року № 58, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17 серпня 1993 року за № 110, затверджено Інструкцію про порядок ведення трудових книжок працівників (далі – Інструкція).

Пунктом 2.21 Інструкції передбачено, що трудові книжки громадян, які працюють за трудовими договорами в іноземних представництвах, в іноземних кореспондентів, співпрацівників міжнародних організацій та інших прирівнених до них іноземців на території України, зберігаються: в м. Києві - в Генеральній дирекції Київської міської ради з обслуговування іноземних представництв, в Автономній Республіці Крим - у філіалі Генеральної дирекції Київської міської ради з обслуговування іноземних представництв м. Ялти, в областях - в управліннях зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності облдержадміністрацій або підприємствах, визначених обласними державними адміністраціями, у м. Севастополі - в міській державній адміністрації.

Зазначеною нормою Інструкції визначено територіальний розподіл ринку послуг з ведення та зберігання трудових книжок громадян України, які працюють в представництвах іноземних компаній. Тобто, зазначені послуги надаються в межах областей та міст Києва, Ялти і Севастополя.

Аналіз отриманої Комітетом інформації стосовно відмінностей в порядку та обсягах наданих протягом 2012 – 2014 років по областях України послуг з ведення та зберігання

трудовах книжок громадян України, які працюють в представництвах іноземних компаній, засвідчив наступне.

В Одеській області функції ведення кадрової роботи щодо працівників іноземних представництв покладені на Обласне комунальне підприємство по обслуговуванню іноземних представництв, яким станом на 30 червня 2015 року було укладено 6 договорів на зберігання та ведення кадрового обліку; на зберіганні в нього знаходяться 50 трудових книжок; дохід комунального підприємства за договорами зберігання книжок та ведення кадрового обліку становив: за 2013 рік – 16,1 тис. грн, за 2014 рік – 24,2 тис. грн, за перше півріччя 2015 року – 18,6 тис. грн.

Розпорядженням голови Житомирської обласної державної адміністрації від 24.12.2008 № 430 повноваження щодо виконання функцій із зберігання та здійснення записів у трудових книжках працівників іноземних представництв, розташованих на території Житомирської області, надані обласній комунальній установі «Інформаційно-консультативний центр». За повідомленням комунальної установи, протягом 2012 – 2015 років договори з іноземними представництвами на надання послуг із збереження та ведення трудових книжок громадян не укладались. Вартість послуг із збереження та здійснення записів у трудових книжках працівників іноземних представництв, розташованих на території Житомирської області, відповідно до кошторису комунальної установи за 2009 рік, затвердженого начальником головного управління економіки Житомирської облдержадміністрації, становить 669,6 грн за одну трудову книжку.

Волинська, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Миколаївська, Полтавська та Харківська обласні державні адміністрації повідомили, що їх структурними підрозділами надаються послуги з ведення та зберігання трудових книжок працівників іноземних представництв. При цьому Волинська ОДА за період з 2012 по 2014 роки надала 67 послуг, в Полтавській ОДА на травень 2015 року ведеться 144 трудові книжки. Крім того, вказані ОДА надають послуги на безоплатній основі.

Окремі обласні державні адміністрації (Кіровоградська, Івано-Франківська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська) зазначили, що їх структурними підрозділами послуги з ведення та зберігання трудових книжок працівників іноземних представництв не надаються через відсутність звернень на отримання послуги.

За інформацією Київської та Львівської ОДА, послуги з ведення та зберігання трудових книжок працівників іноземних представництв надаються ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри».

У межах міста Києва, як це встановлено Інструкцією, послуги з ведення та зберігання трудових книжок громадян України, які працюють в представництвах іноземних компаній, надаються виключно державним підприємством «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв» в особі дирекції «Інпредкадри» (далі – ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри»), яке є правонаступником прав та обов'язків комунального підприємства «Генеральна дирекція Київської міської ради з обслуговування іноземних представництв».

Отже, ДП «ГДП» має ознаки такого, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку послуги з ведення та зберігання трудових книжок громадян України, які працюють в представництвах іноземних компаній.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.08.2011 № 775 цілісний майновий комплекс комунального підприємства «Генеральна дирекція Київської міської ради з обслуговування іноземних представництв» (м. Київ, вул. О. Гончара, 84) передано в державну власність та управління Державного управління справами.

Відповідно до Статуту, затвердженого розпорядженням керівника Державного управління справами від 09.04.2013 № 70, зареєстрованого Шевченківською районною в місті Києві державною адміністрацією 27.06.2013, ДП «ГДП» є державним підприємством

із забезпечення функціонування дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних міжурядових організацій в Україні (далі – іноземні представництва) Державного управління справами, яке засноване на державній формі власності.

Предметом діяльності ДП «ГДП» відповідно до Статуту, зокрема, є:

- розміщення та забезпечення функціонування іноземних представництв, а також обслуговування їхнього персоналу відповідно до міжнародних зобов'язань та чинного законодавства України;
- ведення трудових книжок працівників іноземних представництв (громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які проживають на території України) відповідно до вимог чинного законодавства України про працю;
- підбір фахівців для іноземних представництв та закордонних дипломатичних установ України;
- надання іноземним представництвам послуг, пов'язаних з отриманням дозволів на працевлаштування іноземних громадян в Україні;
- посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном.

Наказом генерального директора ДП «ГДП» від 01.08.2013 № 45 затверджено Положення про структурний підрозділ державного підприємства «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв» дирекцію «Інпредкадри» (далі – дирекція «Інпредкадри»). Відповідно до зазначеного Положення:

- дирекція «Інпредкадри» не є відокремленим підрозділом ДП «ГДП», не є юридичною особою та здійснює свою діяльність від імені ДП «ГДП» у межах наданих повноважень;
- основною метою і завданням діяльності дирекції «Інпредкадри» є забезпечення кадрового обслуговування дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, міжнародних організацій та представництв іноземних організацій в Україні, а також обслуговування їхнього персоналу;
- предметом діяльності дирекції «Інпредкадри», зокрема, є виконання вимог п. 2.20 Інструкції – ведення та зберігання трудових книжок громадян, які працюють за трудовими договорами в іноземних представництвах;
- дирекція «Інпредкадри» має право від імені ДП «ГДП» укладати договори в межах своєї компетенції, розробляти та затверджувати тарифи на послуги, які надає безпосередньо.

Механізм надання ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» послуг ведення та зберігання трудових книжок такий:

1. Між іноземною юридичною особою та державним підприємством (юридичною особою) в особі дирекції «Інпредкадри» укладається договір на ведення кадрової роботи. Згідно з договором обов'язок з оформлення та ведення трудових книжок працівників іноземних представництв, їх зберігання та видача покладений на дирекцію «Інпредкадри».

2. На підставі договору на ведення кадрової роботи та отриманих від представництва іноземної компанії відомостей стосовно кожного працівника, зокрема, копії трудового договору між працівником та іноземною компанією, листа представництва цієї компанії, дирекція «Інпредкадри» заводить особову справу на кожного працівника, видає накази про прийом, звільнення, переведення працівника на іншу роботу та робить відповідний запис у трудовій книжці.

Вартість послуг з ведення кадрової роботи сплачується представництвом іноземної компанії під час прийняття на роботу працівника.

При звільненні працівника з роботи його особиста справа, накази та інші документи зберігаються в архіві державного підприємства протягом 75 років, і протягом цього періоду на вимогу працівника йому видаються необхідні копії документів та довідки.

Аналіз копій окремих договорів на ведення кадрової роботи (було надано державним підприємством) свідчить про те, що предметом договору є «співробітництво в галузі ведення кадрової роботи, пов'язаної з оформленням громадян України на роботу в представництво іноземної компанії».

Обов'язком дирекції «Інпредкадри», відповідно до договору, зокрема, є: ведення кадрової роботи представництва іноземної компанії, яка полягала у прийманні на зберігання трудових книжок, внесенні необхідних записів до трудових книжок відповідно до контрактів та повідомлень представництва іноземної компанії.

Одним з обов'язків представництва іноземної компанії, згідно з договором, є «сплата дирекції «Інпредкадри» одноразових комісійних виплат за виконані послуги в розмірі, зазначеному в додатку № 1, що є невід'ємною частиною цього договору».

Додаток 1 до договору містить перелік послуг, що надаються державним підприємством в особі дирекції «Інпредкадри» представництву іноземної компанії, та їх вартість, визначену в доларах США. Так, вартість послуги з оформлення військовозобов'язаного працівника, якого представництво підібрало самостійно, становить 396 дол. США, а невійськовозобов'язаного – 300 дол. США.

Відповідно до договору оплата послуг здійснюється представництвом іноземної компанії згідно з рахунками-фактурами дирекції «Інпредкадри» шляхом перерахування коштів на його розрахунковий рахунок. Перерахування коштів здійснюється в національній валюті за курсом Національного банку України, встановленим для доларів США на день сплати.

Отже, представництва іноземних компаній оплачують послуги ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» з ведення кадрової роботи відповідно до виставлених рахунків, у яких вартість послуг зазначається в доларах США та перераховується на рахунок ДП «ГДП» у гривневому еквіваленті на день оплати.

На обґрунтування підстав виставлення рахунків у доларах США ДП «ГДП» повідомило, що «у зв'язку з тим, що договір на ведення кадрової роботи іноземного представництва укладається з іноземною компанією, яка за своїм статусом є нерезидентом і найчастіше саме компанія із-за кордону сплачує послуги з оформлення працівників в своє представництво, тому вартість послуг вказана в доларах США, оскільки чинне законодавство не містить заборони виставлення рахунків нерезидентам у іноземній валюті».

Разом з тим, відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.1998 № 1998 «Про удосконалення порядку формування цін» формування, встановлення та застосування суб'єктами підприємництва вільних цін на території України здійснюється виключно у національній грошовій одиниці. Вважати під час формування цін обґрунтованим врахування витрат у доларовому еквіваленті лише в частині імпортової складової структури ціни.

Крім того, фактичну оплату послуг ДП «ГДП» здійснює не іноземна компанія, а її представництво, зареєстроване на території України.

За повідомленням державного підприємства, «кошти, отримані за послуги з оформлення громадян України на роботу в представництва іноземних компаній, зараховуються на рахунок державного підприємства. Бюджетне фінансування державного підприємства не передбачено».

Розпорядженнями дирекції «Інпредкадри» від 07.09.2009 № 15 і № 16 та від 01.12.2013 № 4 і № 5 (далі – розпорядження), згідно з калькуляціями, затверджені тарифи на послуги з «оформлення на роботу військовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва» та «оформлення на роботу невійськовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва» (далі – Послуги) відповідно.

Послуги є комплексними і складаються з 15 і 14 підпослуг відповідно (див табл.).

Таблиця

	Складові послуги з оформлення на роботу <u>невійськовозобов'язаних</u> працівників:		Складові послуги з оформлення на роботу <u>військовозобов'язаних</u> працівників:
1	оформлення на роботу громадян України в іноземні представництва	1	оформлення на роботу громадян України в іноземні представництва
2	переведення працівника з однієї посади на іншу в тому ж іноземному представництві	2	переведення працівника з однієї посади на іншу в тому ж іноземному представництві
3	звільнення з роботи в іноземному представництві	3	звільнення з роботи в іноземному представництві
4	оформлення документів для призначення пенсії працівника іноземного представництва	4	оформлення документів для призначення пенсії працівника іноземного представництва
5	оформлення відпусток по догляду за дитиною працівника іноземного представництва	5	ведення роботи з військовозобов'язаними працівниками іноземних представництв
6	оформлення щорічної відпустки працівнику іноземного представництва	6	оформлення відпусток по догляду за дитиною працівника іноземного представництва
7	зміна прізвища працівника іноземного представництва	7	оформлення щорічної відпустки працівнику іноземного представництва
8	оформлення наказу про дисциплінарне стягнення	8	зміна прізвища працівника іноземного представництва
9	оформлення наказу про заохочення з внесенням даних до трудової книжки	9	оформлення наказу про дисциплінарне стягнення
10	заповнення нових трудових книжок	10	оформлення наказу про заохочення з внесенням даних до трудової книжки
11	заповнення вкладишів до трудових книжок	11	заповнення нових трудових книжок
12	внесення зміни назви представництва без зміни реєстраційного номера	12	заповнення вкладишів до трудових книжок
13	обчислення трудового стажу за заявкою співробітника іноземного представництва	13	внесення зміни назви представництва без зміни реєстраційного номера
14	оформлення та видача посвідчення працівнику іноземного представництва	14	обчислення трудового стажу за заявкою співробітника іноземного представництва
		15	оформлення та видача посвідчення працівнику іноземного представництва

Калькуляції комплексних Послуг містять розрахунок та вартість кожної з підпослуг, які є їх складовими. Вартість таких підпослуг зазначена в національній валюті.

Загальна ж вартість Послуг, відповідно до калькуляцій, розрахована у гривні та зазначена в доларовому еквіваленті. Різниця затвердженої керівником дирекції «Інпредкадри» вартості Послуг в національній валюті за період з 2009 по 2013 роки є незначною і становить:

- за оформлення на роботу військовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва – 116,06 грн (3049,20 грн у 2009 році та 3165,26 грн у 2013 році);

- за оформлення на роботу невійськовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва – 87,90 грн (2310 грн у 2009 році та 2397,90 грн у 2013 році).

При цьому вартість Послуг, відповідно до розпоряджень від 2009 та 2013 років, затверджена лише в доларах США і становить 396 дол. США за оформлення на роботу військовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва і 300 дол. США за оформлення на роботу невійськовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва.

Однак, як свідчать розрахунки, курс валют для перерахунку вартості Послуг у доларовий еквівалент як у 2009 році, так і в 2013 році становив 8 грн за 1 дол. США, незважаючи на фактичне зростання в зазначений період часу курсу гривні до долара США.

За повідомленням державного підприємства, воно самостійно реалізує свої послуги за цінами, що формуються відповідно до умов економічної діяльності. Калькуляцію на послуги дирекції «Інпредкадри» з ведення та зберігання трудових книжок розробляє економіст, а затверджує директор дирекції; погодження тарифів з Державним управлінням справами статуту державного підприємства не передбачено.

Калькуляції Послуг містять перелік складових, а саме витрат: матеріальні, основна й додаткова заробітна плата, нарахування на зарплату, загальновиробничі в грошовому виразі, у гривні, і розмір прибутку – 20 відсотків, а також розрахунок вартості кожної з підпослуг.

У собівартості Послуг найбільшою складовою витрат, а саме близько 70 відсотків, є витрати на основну, додаткову заробітну плату й нарахування на зарплату.

Відповідно до листа державного підприємства від 03.11.2014 № 464, загальний обсяг (кількість оформлених трудових книжок та вартість) наданих ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» представництвам іноземних компаній послуг з ведення кадрової роботи для військовозовов'язаних та невійськовозовов'язаних громадян України становив:

- у 2012 році – 1327 книжок на суму 4 198 681,08 грн (50 представництв);
- у 2013 році – 990 книжок на суму 3 132 399,6 грн (40 представництв);
- за 9 місяців 2014 року – 594 книжки на суму 2 643 917,76 грн (30 представництв).

Інформація на вимогу державного уповноваженого Комітету стосовно обсягу (кількості та вартості) наданих ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» підпослуг, які є складовими Послуг, державним підприємством не була надана. Ненадання інформації було обґрунтовано тим, що «деталізація послуг, які входять до складу комплексної послуги, звітами не передбачена і тому окремий облік цих складових не ведеться».

За період з 2009 по 2015 роки за послуги ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» стягується плата в незмінному розмірі – 396 дол. США та 300 дол. США.

Разом з тим, відповідно до інформації, оприлюдненої на сайті Національного банку України, офіційний курс гривні до долара США за період з 2009 по червень 2015 року зріс в 2,63 разу.

Враховуючи незначну різницю в розмірі витрат у період з 2009 по 2013 роки, що включені ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» до розрахунку вартості послуг з оформлення на роботу військовозовов'язаних та невійськовозовов'язаних громадян України в іноземні представництва, а також те, що за період з вересня 2009 року по червень 2015 року курс гривні до долара США змінився у 2,6 разу, дирекція «Інпредкадри», виставляючи рахунки в незмінному з 2009 року розмірі в 396 дол. США та 300 дол. США, отримувала від представництв іноземних компаній кошти, які майже у 3 рази більше затверджених у 2009 році витрат.

Аналіз наданої інформації, отриманої від низки представництв іноземних компаній, які уклали договір із надання кадрових послуг з ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри», свідчить про те, що з 14 (15) підпослуг, що є складовими послуг з оформлення на роботу військовозовов'язаних та невійськовозовов'язаних громадян України, максимальна кількість послуг, які вони фактично отримували, – 8, з яких 4 послуги, а саме: з обчислення трудового стажу за заявкою співробітника іноземного представництва, заповнення нових трудових книжок, оформлення відпусток по догляду за дитиною працівника іноземного представництва та ведення роботи з військовозовов'язаними працівниками іноземних представництв, є найменш затребуваними.

Отже, за таких умов договору з державним підприємством, представництво іноземної компанії оплачує повний набір послуг з оформлення на роботу громадян, отримуючи при цьому лише їх незначну частину.

Зазначене стало можливим завдяки становищу, яке ДП «ГДП» в особі дирекції «Інпредкадри» займає на ринку послуг з ведення та зберігання трудових книжок працівників представництв іноземних компаній.

Результати дослідження засвідчили, що послуга з ведення та зберігання трудових книжок працівників представництв іноземних компаній не є ексклюзивною в силу відсутності необхідності наявності спеціальних знань, умінь, навичок та використання спеціального обладнання при наданні зазначеної послуги.

Отже, дії ДП «ГДП», які полягали у встановленні в період з 2009 по 2015 роки вартості послуги з оформлення на роботу громадян саме в доларах США та не скорегованої відповідно до зміни курсу гривні до іноземної валюти та розміру витрат ГДП, а також у включенні до сплати саме комплексної послуги, а не тих складових, які іноземні представництва отримували фактично, містять ознаки порушення, передбачені пунктом 1 частиною другою статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку шляхом встановлення таких цін та умов надання послуг, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку.

З метою припинення дій, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, керуючись пунктом 14 частини першої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», Антимонопольний комітет України надає державному підприємству «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв» в особі дирекції «Інпредкадри» такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Встановити на економічно обґрунтованому рівні в національній валюті вартість кожної складової комплексних послуг з «оформлення на роботу військовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва» та «оформлення на роботу невійськовозобов'язаних громадян України в іноземні представництва» та передбачити можливість оплати іноземним представництвом лише тих складових, які були фактично ним отримані.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України протягом 30 днів з дня їх отримання.

Відповідно до частини третьої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», за умов виконання положень рекомендацій у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушень, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ