



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

ПРОПОЗИЦІЇ

14 липня 2022 р.

Київ

№ 1-пр

Кабінет Міністрів України

Про зміну прийнятого
нормативно-правового акта

1. ПРЕДМЕТ АНАЛІЗУ

1.1. Прийняття нормативно-правового акта

- (1) Кабінетом Міністрів України 09.12.2021 ухвалено постанову «Деякі питання використання спеціальних бланків нотаріальних документів» за № 1290 (далі – Постанова), пунктом 1 якої затверджено Порядок використання, зберігання, обігу спеціальних бланків нотаріальних документів і звітності про їх витрачання (далі – Порядок).
- (2) Відповідно до пункту 3 Порядку виготовлення бланків здійснює державне підприємство, яке належить до сфери управління Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) та спеціалізується на виготовленні бланків документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту (далі – Виробник).
- (3) Постанова опублікована в офіційному виданні «Урядовий кур'єр» від 11.12.2021 № 239 та набула чинності 11.12.2021.

1.2. Пропозиції Комітету

- (4) Проект Постанови, розробником якого є Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), не надходив до Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) на погодження (відповідно до вимог частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та абзацу першого пункту 5 § 33 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [зі змінами]; (далі – Регламент). З огляду на те, що положення проекту Постанови можуть мати негативний вплив на конкуренцію, Комітет листом від 15.12.2021 № 130-07/01-18046 запропонував Кабінету Міністрів України надати доручення Мін'юсту розробити, з урахуванням пропозицій Комітету (у частині можливості обрання державного підприємства, відповідального за виготовлення бланків, серед державних підприємств, які спеціалізуються на виготовленні бланків документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту, та належать не тільки до сфери управління Мінекономіки, на конкурентних засадах), проект змін до Постанови та надіслати його до Комітету на погодження у визначеному законодавством порядку.

- (5) До того ж Комітет листом від 03.11.2021 № 130-07/01-15632 Кабінету Міністрів України та Мін'юсту надавав пропозиції до проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 р. № 812», прийнятого 03.11.2021 за № 1130, з огляду на те, що її положення могли мати негативний вплив на конкуренцію та зазначений проєкт постанови Кабінету Міністрів України не надходив до Комітету на погодження. Відповідно до положень проєкту вказаної постанови виготовлення бланків та їх передача державному підприємству, яке належить до сфери управління Мін'юсту, пропонувалося здійснювати державним підприємством, яке належить до сфери управління Мінекономіки та спеціалізується на виготовленні бланків документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту, на підставі договорів, укладених між зазначеними підприємствами.
- (6) Доцільно зазначити, що Комітет листом від 05.08.2021 № 130-26.13/01-11704 надавав зауваження до проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 р. № 812», надісланої на погодження листом Мін'юсту від 26.07.2021 № 40058/8.3.2/11-21.

1.3. Обґрунтування Мін'юсту

- (7) У пояснювальній записці, доданій до проєкту Постанови, визначення Виробником державного підприємства, яке належить *саме* до сфери управління Мінекономіки, пояснюється непоширенням дії Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон) на випадки, якщо предметом закупівлі є бланки документів, які відповідно до законодавства України потребують використання спеціальних елементів захисту, що виготовляють підприємства, які належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням бланків цінних паперів, документів суворої звітності (пункт 16 частини п'ятої статті 3 Закону).
- (8) Мін'юстом за результатами розгляду зазначених пропозицій Комітету до Постанови листом від 30.12.2021 № 131289/156838-11-21/8.3.2 наведено обґрунтування, аналогічне зазначеному в пояснювальній записці до проєкту Постанови, зокрема про те, що: «Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.2021 № 1290 «Деякі питання використання спеціальних бланків нотаріальних документів» (далі – постанова № 1290), розроблялася з врахуванням вимог пункту 16 частини п'ятої статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон), яким передбачено, що дія Закону не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є, зокрема, бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, паспорти, бланки документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, бланки інших документів, що відповідно до законодавства України потребують використання спеціальних елементів захисту, виборчі бюлетені з виборів Президента України та/або народних депутатів України, марки акцизного податку, що виготовляються підприємствами, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням бланків цінних паперів, документів суворої звітності, а також товари і послуги, необхідні для їх виготовлення...
- ...на сьогодні Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності (пункт 1 Положення про Міністерство економіки України, затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 124)...

Враховуючи викладене, у постанові № 1290 відсутні положення, що могли б порушувати законодавство про захист економічної конкуренції, тому на сьогодні Міністерство юстиції України не вважає за необхідне розробляти відповідні зміни до неї».

- (9) За результатами опрацювання пропозицій Комітету до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 р. № 812» у листі від 22.11.2021 № 112770/130104-11-21/8.3.2 Мін'юст також навів аналогічне обґрунтування стосовно визначення Виробником бланків державного підприємства, яке належить до сфери управління Мінекономіки.

1.4. Нормативні положення

- (10) Частиною третьою статті 42 Конституції України передбачено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. *Види і межі монополії визначаються законом.*
- (11) У статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що суб'єкти господарювання, *органи влади*, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю *зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.*
- (12) Державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України.
- (13) *Органи влади*, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю *зобов'язані сприяти Антимонопольному комітету України у здійсненні його повноважень у сфері підтримки й захисту економічної конкуренції*, обмеження монополізму та контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції.
- (14) Відповідно до частини третьої статті 18 Господарського кодексу України *органам державної влади* та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам *забороняється* приймати акти та вчиняти дії, які *усувають конкуренцію* або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством.
- (15) Частиною другою статті 25 Господарського кодексу України передбачено, що *органам державної влади* і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, *забороняється* приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом *порушують правила конкуренції*. У разі порушення цієї вимоги органи державної влади, до повноважень яких належить контроль та нагляд за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб'єкти господарювання можуть оспорювати такі акти в установленому законом порядку.

- (16) Відповідно до частини третьої статті 25 Господарського кодексу України уповноважені органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання.

1.5. Обґрунтування негативного впливу на конкуренцію

- (17) Як було зазначено, Постановою визначено, що виготовлення бланків здійснює державне підприємство, яке належить до сфери управління Мінекономіки та спеціалізується на виготовленні бланків документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту.
- (18) За наявною в Комітеті інформацією, існує декілька державних підприємств, які спеціалізуються на виготовленні бланків документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту, – державне підприємство «Поліграфічний комбінат «Україна» по виготовленню цінних паперів», яке належить до сфери управління Міністерства економіки України, та державне підприємство «Київська офсетна фабрика», яке належить до сфери управління Міністерства фінансів України.
- (19) Варто також зазначити, що до Комітету надходили звернення юридичних осіб, зокрема учасників ринку забезпечення виготовлення спеціальних бланків нотаріальних документів, у яких наголошувалося на негативному впливі на конкуренцію окремих положень Постанови.
- (20) Проте Постановою не передбачено конкурентної процедури входження на ринок забезпечення виготовлення бланків документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту, державного підприємства, відповідального за виготовлення бланків.
- (21) При цьому непоширення дії Закону на випадки, якщо предметом закупівлі є бланки документів, які відповідно до законодавства України потребують використання спеціальних елементів захисту, що виготовляють підприємства, які належать до сфери управління Мінекономіки, не означає, що бланки документів, що потребують використання спеціальних елементів захисту, можуть виготовлятися виключно державним підприємством, яке належить до сфери управління Мінекономіки.
- (22) З огляду на викладене Постанова містить положення в частині визначення Виробником державного підприємства, яке належить до сфери управління Мінекономіки, поза конкурентною процедурою, що не відповідає законодавству про захист економічної конкуренції та матиме негативний вплив на конкуренцію на ринку забезпечення виготовлення спеціальних бланків нотаріальних документів.
- (23) З огляду на зазначене, описана проблематика потребує доопрацювання, зокрема, шляхом внесення змін до Постанови, оскільки створюються перешкоди для розвитку конкуренції.

2. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

- (24) Відповідно до статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та пункту 1 § 1 Регламенту Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні

органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві держадміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів.

- (25) Згідно з пунктом 4 § 1 Регламенту Кабінет Міністрів видає на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, у межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання.
- (26) Відповідно до абзацу восьмого статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи влади – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, ринків капіталу та організованих товарних ринків, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади.
- (27) Отже, Кабінет Міністрів України не є органом влади в розумінні законодавства про захист економічної конкуренції.

3. МІН'ЮСТ

- (28) Згідно з абзацом другим пункту 1 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 (зі змінами; далі – Положення), Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері нотаріату.
- (29) Відповідно до підпункту 6 пункту 3 Положення основним завданням Мін'юсту є організація роботи нотаріату.
- (30) У пункті 4 Положення передбачено, зокрема, що Мін'юст:
- розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів (підпункт 1);
 - розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України (підпункт 2)
 - узагальнює практику застосування законодавства та надає методичні рекомендації з питань, що належать до його компетенції (підпункт 2¹);
 - здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності (підпункт 6⁹).
- (31) Мін'юст є органом влади в розумінні законодавства про захист економічної конкуренції.
- (32) Враховуючи, що застосування положень Порядку може мати вплив на конкуренцію лише після прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови, дії Мін'юсту не можуть містити ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (33) Згідно з пунктом 14 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має повноваження вносити пропозиції Президенту України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України, приписи органам влади, органам місцевого самоврядування щодо зміни

прийнятих ними нормативно-правових актів, які не відповідають законодавству про захист економічної конкуренції або внаслідок неоднозначного розуміння яких створюються перешкоди для розвитку конкуренції.

- (34) Враховуючи наведене, надання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до Постанови, яка не відповідає законодавству про захист економічної конкуренції, є одним із можливих механізмів вжиття заходів з адвокатування конкуренції на ринку забезпечення виготовлення спеціальних бланків нотаріальних документів.
- (35) Отже, з метою недопущення негативних наслідків для конкуренції на ринку забезпечення виготовлення спеціальних бланків нотаріальних документів, керуючись пунктом 14 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України вносить **Кабінету Міністрів України**

ПРОПОЗИЦІЮ:

Надати доручення Міністерству юстиції України вжити заходів щодо внесення змін до прийнятої Кабінетом Міністрів України постанови «Деякі питання використання спеціальних бланків нотаріальних документів» від 09.12.2021 № 1290 з урахуванням пропозицій Комітету, зазначених у розділі 1.2 цих пропозицій, та інформації щодо негативного впливу на конкуренцію на ринку забезпечення виготовлення спеціальних бланків нотаріальних документів, викладеної в розділі 1.5 цих пропозицій.

Про результати розгляду цих пропозицій просимо повідомити Антимонопольний комітет України.

Голова Комітету

Ольга ПІЩАНСЬКА