



ФЕДЕРАЛЬНАЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ  
СЛУЖБА  
(ФАС России)  
ЗАМЕСТИТЕЛЬ  
РУКОВОДИТЕЛЯ

Руководителям территориальных органов  
ФАС России

Садовая Кудринская, 11  
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993  
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24  
[delo@fas.gov.ru](mailto:delo@fas.gov.ru) <http://www.fas.gov.ru>

штамп  
регистрации № \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

О направлении методических рекомендаций

Уважаемые коллеги!

Федеральная антимонопольная служба во исполнение пункта 2.1.1.1 утвержденного приказом ФАС России от 12.03.2018 № 279/18 Плана мероприятий ФАС России по реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», проанализировала практику применения за период времени с 01.01.2013 по 31.12.2017 антимонопольного законодательства в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, иных организаций, осуществляющих функции указанных органов и участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, действия которых привели (могли привести) к ограничению конкуренции *на рынке финансовых услуг*.

В целях исполнения пункта 2.1.2.1 названного плана ФАС России подготовлены и направляются для использования в работе территориальных органов ФАС России настоящие методические рекомендации.

Результаты указанного анализа показали, что нарушения (признаки нарушения)<sup>1</sup> антимонопольного законодательства выразились, в том числе в следующих действиях соответствующих лиц:

---

<sup>1</sup> В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1 – 14.3, 14.7, 14.8 и 15 названного закона лицам, указанным в части 1 статьи 39.1 этого закона, выдается предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.



- оказании многофункциональным центром непредусмотренных законодательством услуг;
- заключении антиконкурентных соглашений;
- проведении непредусмотренных законодательством торгов;
- препятствовании в реализации гражданами права выбора организации для получения пенсий и иных социальных выплат;
- установлении дополнительных непредусмотренных законодательством требований к кредитным организациям для участия в конкурсе на размещение средств;
- направлении подведомственным учреждениям указания о необходимости перехода на обслуживание зарплатного проекта в определенную кредитную организацию и необходимости заключения договоров о проведении безналичных расчетов с работниками с этой кредитной организации.

В связи с этим в части *оказания многофункциональным центром непредусмотренных законодательством услуг* необходимо отметить, что Правилами организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1376 (далее – Правила), предусмотрен закрытый перечень услуг, оказываемых на территориях многофункциональных центров, а оказание непредусмотренных Правилами услуг так же, как и заключение договоров на распространение таких услуг, на территориях многофункциональных центров может содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Так, одному из многофункциональных центров, заключившему с индивидуальным предпринимателем субагентский договор на распространение услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, в связи с наличием в указанных действиях признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) было выдано предупреждение о необходимости совершения действий, направленных на расторжение этого субагентского договора, а также о необходимости приведения деятельности в соответствие с Правилами, поскольку исполнение обязательств по такому договору могло привести к ограничению конкуренции на рынке страховых услуг.

В части *заключения антиконкурентных соглашений* необходимо отметить, что в некоторых случаях с учетом конкретных обстоятельств действия органов государственной власти и местного самоуправления, иных организаций, осуществляющих функции указанных органов и участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов могут содержать признаки нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Так, к примеру, в рамках рассмотрения одного из дел было выявлено, что департамент здравоохранения одного из субъектов Российской Федерации, территориальный фонд обязательного медицинского страхования, а также ряд страховых организаций заключили тарифное соглашение на оплату медицинской помощи, оказываемой по территориальной программе обязательного медицинского

страхования, реализация которого привела к необоснованному отказу в выделении объемов оказания медицинской помощи медицинской организации одной из страховых организаций, что, в свою очередь, привело к ограничению конкуренции на рынке страховых услуг. По итогам рассмотрения этого дела указанные организации были признаны нарушившими пункты 3, 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В части обеспечения конкуренции при получении гражданами выплат из бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов ФАС России обращает внимание на следующее.

Порядок и условия осуществления разного рода выплат гражданам, в том числе, социального характера, регулируются специальными законодательными и иными нормативными правовыми актами, к числу которых можно отнести, например, Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (далее – Закон о страховых пенсиях).

Названные и иные аналогичные акты, как правило, не содержат ограничений для граждан в части возможности выбора способа получения социальных и иных выплат, а также непосредственно хозяйствующих субъектов, с использованием услуг которых такие выплаты могут быть ими получены.

С учетом изложенного, а также того, что именно граждане являются потребителями рассматриваемых услуг при получении социальных выплат, граждане в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации принципом свободы договора вправе по собственному усмотрению определять конкретные организации для заключения договора об оказании таких услуг. Важно обратить внимание на то, что такие услуги могут оказывать не только кредитные организации, но и организации федеральной почтовой связи и иные организации, осуществляющие услуги по доставке соответствующих выплат.

Вместе с тем имеющаяся практика в данной части показывает, что в ряде случаев органы, осуществляющие функции по выплате таких средств, навязывают гражданам определенные кредитные организации либо не предоставляют гражданам права на полный выбор организаций, через которые могут быть получены различные пособия.

В ряде субъектов Российской Федерации подобные ограничения связаны с тем, что такие органы и организации проводят конкурсные отборы кредитных организаций на право заключения государственного контракта об оказании услуг по перечислению и зачислению на счета граждан денежных выплат указывая в качестве основания для проведения соответствующих отборов нормы Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), а также положения статьи 18 Закона о защите конкуренции.

В связи с этим ФАС России обращает внимание, что согласно статье 18 Закона о защите конкуренции федеральные органы исполнительной власти, органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды заключают независимо от суммы сделки договоры с финансовыми организациями только по результатам открытого конкурса или открытого аукциона, проводимых в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, для оказания непосредственно таким органам и фондам, в том числе, услуг по открытию им и ведению банковских счетов, а также осуществлению расчетов по этим счетам.

Требования статьи 18 Закона о защите конкуренции распространяются на исчерпывающий перечень лиц, в который граждане не входят. Граждане, как указывалось ранее, вправе самостоятельно выбирать кредитную организацию для открытия счета, на который будут зачисляться соответствующие денежные средства. Таким образом, положения статьи 18 Закона о защите конкуренции не применяются в рассматриваемом случае.

Учитывая же отсутствие в законодательстве норм, указывающих на возможность выбора федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами организаций для оказания гражданам услуг по перечислению на их счета социальных и иных выплат, отнесение подобных услуг к государственным нуждам и, как следствие, применение Закона № 44-ФЗ, по мнению ФАС России, также невозможно, поскольку в соответствии со статьей 1 и иными положениями этого закона он регулирует правоотношения, связанные с исключительно закупкой товаров, (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Проведенный ФАС России анализ показал, что, по сути, проведение конкурсных процедур и заключение государственных контрактов влечет исключительно компенсацию расходов на совершение операций зачисления социальных выплат на банковские счета одной из кредитных организаций, услугами которых для получения выплат могут пользоваться граждане; операции перечисления денежных средств из бюджета на счета граждан такими кредитными организациями не осуществляются.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и организациям, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

По мнению ФАС России, *проведение непредусмотренных законодательством торгов* по выбору организации в целях заключения контракта на оказание услуг по обеспечению перечисления социальных и иных выплат с учетом конкретных обстоятельств может привести к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности организации-победителю торгов, и быть признано нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Необходимо отметить, что позиция ФАС России о недопустимости проведения конкурсного отбора организации в случаях, когда право выбора соответствующей организации закреплено за гражданином, уже использовалась в рамках рассмотрения одного из дел о нарушении антимонопольного законодательства, по итогам рассмотрения которого ответчик был признан нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, ФАС России также обращает внимание на то, что и иные действия поименованных в статье 15 Закона о защите конкуренции органов и организаций, которые препятствуют гражданам в праве выбора организации, с использованием услуг которой ими могут быть получены социальные и иные выплаты, в отсутствие в федеральных законах соответствующих положений могут быть также признаны нарушающими пункт 5 части 1 названной статьи, запрещающий установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Под иными действиями в данном контексте могут пониматься, в том числе рекомендации приобретать товары (работы, услуги) у конкретного участника рынка, которые также могут привести к ограничению конкуренции.

Так, рекомендации органов и организаций, поименованных в статье 15 Закона о защите конкуренции, могут приниматься получателями рекомендаций во внимание и склонить их решение в пользу товаров (работ, услуг) участника рынка, который был рекомендован, поскольку могут создать у их получателей впечатление об одобрении указанными органами именно этих товаров (работ, услуг) и их предпочтительности по сравнению с товарами (работами, услугами) других участников рынка.

Соответственно, подобные рекомендации создают такому субъекту рынка необоснованные конкурентные преимущества, выражающиеся в более высокой вероятности того, что его товары (работы, услуги) выберут получатели рекомендаций.

Одновременно с этим в части *препятствования в реализации гражданами права выбора организации для получения пенсий и иных социальных выплат* необходимо отметить, что Порядок реализации права граждан Российской Федерации на страховые пенсии установлен Законом о страховых пенсиях, согласно части 12 статьи 21 которого выплата страховой пенсии на территории Российской Федерации производится пенсионеру органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, в установленном размере без каких-либо ограничений, за исключением случаев, предусмотренных статьей 26.1 этого закона.

Часть 13 статьи 21 Закона о страховых пенсиях устанавливает, что доставка страховой пенсии производится по желанию пенсионера через кредитную организацию путем зачисления сумм страховой пенсии на счет пенсионера в этой кредитной организации либо через организации почтовой связи и иные организации, занимающиеся доставкой страховых пенсий, путем вручения сумм страховой пенсии на дому или в кассе организации, производящей доставку.

Таким образом, исходя из норм Закона о страховых пенсиях, граждане свободны и не ограничены в выборе способа получения пенсии и организации, с использованием услуг которой они желают получать соответствующие денежные средства.

Поскольку сумма пенсии является денежными средствами, принадлежащими гражданину, он имеет право распоряжаться данными средствами по своему усмотрению.

Учитывая изложенное, ограничение граждан в выборе способа получения пенсии и организации, с использованием услуг которой они желают получать соответствующие денежные средства может содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Так, одному из управлений Пенсионного фонда Российской Федерации по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в отказе гражданину в приеме заявления о доставке пенсии через конкретную кредитную организацию и навязывании услуг другой кредитной организации, на основании статьи 39.1 названного закона было выдано предупреждение о прекращении соответствующих действий.

Установление региональными актами ограничений способов получения тех или иных выплат гражданами, а также выбора организаций, с использованием услуг которой они желают получать эти выплаты, также может содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Примером подобных ограничений может служить установление требования о выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью путем перечисления денежных средств на счета граждан, открытые в конкретных кредитных организациях, а также в финансовых организациях, с которыми заключены соответствующие договоры о взаимодействии.

Так, в административном регламенте одного из органов местного самоуправления был установлен перечень организаций, участвующих в предоставлении государственной услуги в части выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, который был ограничен кредитными учреждениями, действующими на территории города, с которыми были заключены соответствующие договоры о взаимодействии и зачислении сумм пособия на счета граждан.

Поскольку реализация такого административного регламента с учетом конкретных обстоятельств привела (могла привести) к ограничению конкуренции на рынке банковских услуг, было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, по итогам рассмотрения которого ответчик был признан нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При этом в некоторых региональных актах, помимо подобных ограничений, также могут устанавливаться необоснованные и непредусмотренные законодательством требования к кредитным организациям, что, в свою очередь, также является нарушением антимонопольного законодательства.

В части недопустимости *установления дополнительных непредусмотренных законодательством требований к кредитным организациям для участия в конкурсе на размещение средств* необходимо отметить, что в рамках рассмотрения одного из дел о нарушении антимонопольного законодательства действия Правительства субъекта Российской Федерации по установлению необоснованного требования о наличии у кредитной организации генерального кредитного договора, заключенного с Банком

России в соответствии с нормативными актами Банка России, предусматривающего получение кредита на корреспондентский счет (субсчет), открытый в расчетной сети национального банка, были признаны нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции также могут содержаться в указаниях (поручениях) органов государственной власти и местного самоуправления, направляемых подведомственным учреждениям.

Одним из примеров подобных действий может являться *направление подведомственным учреждениям указания о необходимости перехода на обслуживание зарплатного проекта в определенную кредитную организацию и необходимости заключения договоров о проведении безналичных расчетов с работниками с этой кредитной организации*

Необходимо отметить, что согласно статье 136 Трудового кодекса Российской Федерации, заработная плата выплачивается работнику, как правило, в месте выполнения им работы либо переводится в кредитную организацию, указанную в заявлении работника, на условиях, определенных коллективным договором или трудовым договором. Работник вправе заменить кредитную организацию, в которую должна быть переведена заработная плата, сообщив в письменной форме работодателю об изменении реквизитов для перевода заработной платы не позднее чем за пять рабочих дней до дня выплаты заработной платы.

Поскольку подобное ограничение сотрудников в выборе кредитной организации для открытия счета и получения на него заработной платы или осуществление иных действий, приведет (может привести) к необоснованному перераспределению спроса граждан на соответствующие банковские услуги в пользу определенных кредитных организаций, такие действия могут быть признаны нарушением (содержать признаки нарушения) статьи 15 Закона о защите конкуренции и послужить основанием для выдачи соответствующего предупреждения.

Одновременно с этим Федеральная антимонопольная служба считает необходимым отметить, что в настоящее время Службой проводится комплексная работа, направленная на решение на федеральном уровне ряда существующих проблем на рынке финансовых услуг, в том числе связанных с перечисленными ранее обстоятельствами.

Так, разделом XIV «Финансовые рынки» Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 – 2020 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.08.2018 № 1697-р (далее – Дорожная карта), предусмотрены мероприятия, направленные на обеспечение конкурентных условий при выборе гражданами кредитной организации для открытия банковского счета для перечисления на него пенсий и иных видов выплат; обеспечение условий для развития спроса на услуги, необходимые для получения гражданами различного рода выплат, всех категорий хозяйствующих субъектов, предлагающих или

способных предложить такие услуги; исключение негативного воздействия органов государственной власти и государственных внебюджетных фондов на состояние конкуренции на соответствующих рынках (пункт 9 раздела XIV «Финансовые рынки» Дорожной карты).

ФАС России обращает внимание на то, что абзацем 4 пункта 9 раздела XIV «Финансовые рынки» Дорожной карты предусмотрено мероприятие по обеспечению по мере необходимости ФАС России и ее территориальными органами предупреждения и пресечения антиконкурентных практик при организации получения гражданами пенсий и иных социальных выплат.

В связи с этим ФАС России просит свои территориальные органы при реализации своих полномочий обращать особое внимание, в том числе на действия органов и организаций, осуществляющих соответствующие выплаты гражданам. ФАС России также просит при возможности осуществлять действия и меры, направленные на адвокатирование конкуренции в соответствующей части, в том числе в случае участия представителей территориальных органов ФАС России на публичных мероприятиях, взаимодействия с представителями средств массовой информации.

В свою очередь ФАС России выражает готовность оказать любую методическую поддержку и содействие. По вопросам в этой части сотрудники территориальных органов ФАС России могут обращаться в Управление контроля финансовых рынков ФАС России.

*Место для подписи*

А.Б. Кашеваров

Исп. Кружечкин Станислав Владимирович  
Тел. 8(499)755-23-23 вн.088-618