Резолютивная часть решения оглашена «30» ноября 2015 года
В полном объеме решение изготовлено «14» декабря 2015 года
г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:
Председатель
Комиссии: «<…>» - заместитель руководителя Челябинского УФАС России;
Члены
Комиссии: «<…>» - заместитель начальника отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;
«<…>» - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,
рассмотрев дело № 22-07/15 в отношении Главного управления по труду и занятости населения Челябинской области по признакам нарушения части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:
В Челябинское УФАС России поступило обращение физического лица, в котором указано об установлении Областным казенным учреждением «Центр занятости населения города Челябинска» (далее – Центр занятости) в целях перечисления пособия по безработице требования об открытии счетов (вкладов) в филиалах (отделениях) ОАО «Сбербанк России» по месту нахождения органа службы занятости.
Центром занятости представлены документы, сведения и следующие письменные пояснения (вх. № 468 от 15.01.2015, № 6694 от 30.04.2015, 8961 от 15.06.2015, №11567 от 31.07.2015, 16713 от 26.11.2015).
Административный регламент предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утвержденный Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29.06.2012 № 10н (далее – Регламент), определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) при осуществлении социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными. В соответствии с подп. 1 п. 30 Регламента граждане вправе получать пособие по безработице в кредитной организации и в почтовых отделениях связи.
Главным управлением по труду и занятости населения Челябинской области (далее – Управление) заключены государственный контракт № 2013279897 от 06.01.2014 (далее – контракт на 2014 год) и государственный контракт № 2014417527 от 23.12.2014 (далее – контракт на 2015 год) на оказание банковских услуг по обеспечению перечисления денежных средств гражданам в соответствии с законодательством о занятости.
В Центр занятости от Управления поступили электронное письмо от 30.12.2013 и сопроводительное письмо (исх. № 5553 от 24.12.2014), в которых указано о необходимости заключения с Челябинским отделением № 8597 ОАО «Сбербанк России» (далее, в том числе, с учетом переименования, Сбербанк, Банк) договоров, с приложением соответствующих проектов договоров.
Во исполнение указанных писем, и на основании контрактов на 2014 и 2015 годы (далее – контракты) Центр занятости заключил со Сбербанком договор № 72001306

от 09.01.2014 (далее – договор на 2014 год) и договор № 72003168 от 12.01.2015 (далее – договор на 2015 год) о зачислении на счета физических лиц денежных выплат, предусмотренных законодательством о занятости населения.
Контрактами, а также договорами на 2014 и 2015 годы (далее - договоры) предусматривалось оказание Банком услуг, связанных с перечислением гражданам следующих социальных выплат:
1) пособия по безработице безработным гражданам, стипендий в период профессионального обучения граждан по направлению органов службы занятости, материальной помощи безработным гражданам и гражданам в период профессионального обучения по направлению органов службы занятости, материальной поддержки в период участия в общественных работах, временного трудоустройства безработным гражданам и несовершеннолетним гражданам в возрасте от 14 до 18 лет, а также сумм удержаний из указанных видов выплат;
2) единовременной финансовой помощи при государственной регистрации в качестве юридического лица, индивидуального предпринимателя либо крестьянского (фермерского) хозяйства гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и гражданам, признанным в установленном порядке безработными и прошедшим профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации по направлению органов службы занятости, на подготовку документов для соответствующей государственной регистрации;
3) финансовой поддержки безработным гражданам при переезде и безработным гражданам и членам их семей при переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости;
4) финансовой поддержки безработным гражданам, а также женщинам в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, направленным органами службы занятости на профессиональную подготовку и повышение квалификации в другую местность;
5) компенсации затрат участникам государственной программы Челябинской области «Оказание содействия добровольному переселению в Челябинскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013-2015 годы» (далее – социальные выплаты, социальные пособия).
Социальные выплаты предусмотрены Законом Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости населения).
Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказом Министерства финансов Российской Федерации № 65н от 01.07.2013 (далее – Приказ Минфина РФ № 65н), предусмотрено финансовое обеспечение расходов по доставке (пересылке) пенсий, пособий и иных социальных выплат населению в рамках исполнения государственных контрактов (договоров).
Следовательно, комиссионное вознаграждение за перечисление, зачисление социальных выплат осуществляется за счет средств бюджета в случае, если лицевой счет открыт в кредитной организации, сотрудничество с которой организации службы занятости осуществляют на основании контракта, заключенного по результатам торгов, и за счет личных средств гражданина при выборе им иной кредитной организации. Об этом работники Центра занятости информируют граждан.
В настоящее время социальные выплаты перечисляются гражданам как через отделения Сбербанка, так и через другие кредитные организации на основании личных заявлений граждан, в которых указываются реквизиты лицевого счета.
В соответствии с пунктом 3.17 Устава Центра занятости, утвержденного Приказом

Управления № 1 от 09.01.2007, заключение и оплата Центром занятости контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Челябинской области в пределах доведенных Центру занятости лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.
Бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств осуществляет Управление, в ведении которого находится Центр занятости. Поскольку Управление является главным распорядителем бюджетных средств и учредителем Центра занятости, то в соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса РФ, Управление обладает полномочиями по обеспечению результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, что может служить основанием для проведения единого аукциона для всех подведомственных центров занятости Челябинской области в целях обеспечения единообразного применения закона о занятости населения и контроля за расходованием бюджетных средств.
Указанные обстоятельства являются правовым основанием для проведения Управлением торгов.
Так, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94), Федеральным законом от 05.04.2013 № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44) Управлением в 2013 и в 2014 годах проведены аукционы на право заключения контрактов (далее – торги).
По условиям указанных торгов оказание услуг должно осуществляться по месту нахождения 47 областных казенных учреждений Центров занятости населения (далее - Центры занятости области).
В результате заключения Управлением контрактов у Центров занятости области отсутствует необходимость проведения конкурентных процедур для заключения договоров в целях оказания банковских услуг по обеспечению перечисления денежных средств гражданам в соответствии с законодательством о занятости населения.
Перечисление денежных средств, предусмотренных контрактами, получателям на счета, открытые ими в Сбербанке и иных кредитных организациях (оплата за банковские услуги и перечисление социальных выплат), осуществляется со счета Центра занятости, открытого в Управлении Федерального казначейства по Челябинской области (далее – Казначейство).

Управлением представлены документы, сведения и следующие письменные пояснения (вх. № 4230 от 23.03.2015, № 9361 от 22.06.2015, № 11564 от 31.07.2015, № 14167 от 21.09.2015, №17611 от 26.11.2015).
Согласно нормам Федеральных законов о бюджете оплата услуг почтовой связи и банковских услуг, оказываемых банками, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ в установленном законодательством РФ порядке, по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения мер социальной поддержки и (или) компенсация затрат на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и государственных учреждений, находящихся в их ведении, в связи с осуществлением переданных им полномочий РФ, могут осуществляться за счет соответствующих субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ, в порядке, установленном

Правительством РФ.
Расходы по оплате комиссионного вознаграждения кредитной организации за осуществление социальных выплат включены в приказ Управления № 154 от 31.12.2014 «О распределении расходования средств, предоставляемых на реализацию мероприятий по содействию занятости населения и осуществлению социальных выплат безработных гражданам на 2015 год» в соответствии с Приказом Минфина РФ N 65н и Регламентом.
В связи с тем, что выплата пособия по безработице является мерой социальной поддержки и на такие социальные выплаты предусмотрены расходы бюджетных обязательств, в том числе на оплату комиссионного вознаграждения кредитной организации, Управлением выбор такой организации осуществляется в 2014 году в соответствии с Законом № 94, в 2015 году - Законом № 44 (далее - законодательство о закупках). Правомерность проведения торгов подтверждена решением Челябинского УФАС России по делу № 41-07/11 (исх. № 10030/07 от 30.09.2011).
Кроме того, в письме Министерства финансов Российской Федерации от 01.11.2013 № 02-05-011/46888 указано, что в соответствии с Приказом Минфина РФ N 65н, расходы на пересылку (доставку, перечисление) выплат их получателям в рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов (договоров) подлежат отражению по виду расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» в увязке с соответствующими подстатьями классификации операций сектора государственного управления исходя из их экономического содержания:
- в части оплаты услуг по почтовым переводам получателя сумм пособий, компенсаций, пенсий – по подстатье 221 «Услуги связи»;
- в части оплаты услуг кредитных организаций по перечислению получателям сумм пособий, компенсаций, пенсий и иных выплат – по подстатье 226 «Прочие работы, услуги».
В связи с тем, что бюджетные средства по оплате расходов на пересылку (доставку, перечисление) выплат их получателям выделены в целях осуществления закупок, Управление считает необходимым проведение торгов в порядке, установленном законодательством о закупках.
В соответствии со ст. 7.1 Закона о занятости населения и ст. 2 Закона Челябинской области от 15.12.2011 № 249-ЗО «О регулировании отношений в области содействия занятости населения в Челябинской области» источником финансирования социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, являются средства, предоставляемые бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета в виде субвенции.
Объем субвенции на 2014 год определен Федеральным законом от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее - Закон о бюджете на 2014 год) и Распоряжением Правительства РФ от 20.12.2014 № 2642-р, на 2015 год – Федеральным законом от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее - Закон о бюджете на 2015 год).
В бюджет Челябинской области на 2014 год субвенция включена Законом Челябинской области от 19.12.2013 № 602-ЗО «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», на 2015 год – Законом Челябинской области от 18.12.2014 № 71-ЗО «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».
Возмещение затрат Пенсионному фонду в сумму денежных средств, подлежащих зачислению, не входит, так как через Сбербанк и иные кредитные организации

данные выплаты не проходят (начисление и перечисление пенсий гражданам производит Пенсионный фонд, Управление возмещает расходы, перечисляя их в Казначейство на счет Пенсионного фонда).
Субвенция из федерального бюджета поступает в Казначейство ежемесячно одной суммой.
Коды бюджетной классификации (далее – КБК) за счет средств федерального бюджета определены Управлением в соответствии с требованиями Приказа № 65-н и рекомендациями Министерства финансов Челябинской области.
Социальные выплаты в соответствии с законодательством о занятости на территории Челябинской области осуществляются в соответствии с Регламентом в следующем порядке:
- Управление организует деятельность Центров занятости населения области (пункт 8);
- Центры занятости области предоставляют государственную услугу (пункт 8);
- территориальные органы Федерального казначейства обеспечивают перечисление денежных средств, предназначенных для социальных пособий, в кредитные организации (пункт 9);
- кредитные организации осуществляют перечисление, зачисление на счета граждан денежные средства, предназначенные для социальных выплат (пункт 9).
Управление распределяет средства в соответствии с заявкой Центров занятости области по направлению социальных выплат, в том числе на оплату банковских услуг, путем перечисления Казначейством средств на счета Центров занятости области.
Затем Казначейство по заявке Центров занятости области перечисляет денежные средства на счета Сбербанка и иных кредитных организаций, которые зачисляют денежные средства на счета граждан.
Управление не производит перечисление денежных средств в Сбербанк и иные кредитные организации для осуществления социальных выплат гражданам.
Перечисление денежных средств получателям социальных выплат на счета, открытые ими в Сбербанке и иных кредитных организациях, Центры занятости области производят с лицевого счета, открытого ими в Казначействе.
Управлением представлена следующая информация.
На основании ч. 5 ст. 26, ч. 4 ст. 112 Закона № 44 Управлением издан Приказ № 10 от 24.01.2014, в соответствии с которым Управление осуществляет полномочия заказчика по отбору исполнителя на оказание банковских услуг для перечисления социальных выплат гражданам в соответствии с законодательством о занятости населения.
В данном случае Управление воспользовалось правом по определению кредитной организации в соответствии с Федеральными законами о бюджете и заключило контракт на 2015 год.
По мнению Управления, на основании принципа свободы договора, предусмотренного ст. 421 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), оно не обязано заключать соответствующие договоры с другими кредитными организациями, в том числе на оплату расходов по перечислению социальных выплат гражданам.
В соответствии с пунктом 3.4 контрактов цена (процентная ставка) является твердой и единой для всех видов выплат и не может изменяться в ходе их исполнения, в связи с этим Управлением соблюдаются требования Закона № 44.
Сведения о процентной ставке, по которой осуществляются расчеты с Банком, содержатся в приложении № 2 к документации о торгах.
В соответствии с пунктом 3.3 контракта на 2015 год оплата оказанных услуг Банка

производится за фактически перечисленные денежные средства на счета граждан.
Пункт 4.1.1 договора на 2015 год предусматривает списание со счета Центра занятости одновременно отдельными платежными поручениями на счета Сбербанка суммы денежных средств для последующего зачисления на счет физического лица и суммы оплаты за услуги Банка. Один платеж без другого Сбербанк не принимает.
Безработным гражданам, открывшим счета в иных кредитных организациях, социальные выплаты перечисляются непосредственно в данные организации, а не в Сбербанк, соответственно, оплата услуг за зачисление данных денежных средств в Сбербанк не поступает.
По мнению Управления, проведение торгов одним лотом осуществлялось с соблюдением требований антимонопольного законодательства, в том числе ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции, поскольку предмет торгов - оказание банковских услуг по перечислению социальных выплат гражданам в соответствии с законодательством о занятости населения является единым и не содержит каких-либо иных услуг.
С учетом изложенного, Управление просит прекратить производство по делу № 22-07/15 о нарушении антимонопольного законодательства.

Сбербанком представлены документы и следующие письменные пояснения (вх. № 6707 от 30.04.2015, № 17268 от 20.11.2015).
По результатам торгов Сбербанком с Управлением заключены контракты, на основании которых с Центрами занятости области подписаны договоры.
В соответствии со ст. 30 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее - Закон о банках) отношения между кредитными организациями и их клиентами осуществляются на основе договоров. Платность банковских услуг предусмотрена также ч. 1 ст. 29 Закона о банках, согласно которой комиссионное вознаграждение по операциям устанавливается кредитной организацией по соглашению с клиентами.
Соответственно, Банк оказывает услуги клиентам (и физическим и юридическим лицам) в соответствии с заключенными с ними договорами на возмездной основе.
В период с 01.01.2014 до 01.03.2015 Сбербанком за услуги по зачислению на счета физических лиц, открытых в Банке, переводу и выдаче денежных средств взималась плата в размере 1% от суммы денежных средств, подлежащих переводу или выдаче. С 01.03.2015 плата за указанные услуги Сбербанком с физических лиц не взимается.
Если услуги Банка по зачислению на счета и выдаче со счетов физических лиц денежных средств оказываются Банком на основе договоров о зачислении денежных средств, заключенных с юридическими лицами, осуществляющими их перечисление, то стоимость услуг Банка за зачисление (перечисление) денежных средств на счета физических лиц определяется на основании договора с юридическим лицом.
Оплата услуг Банка в рамках контрактов с Управлением и договоров с Центрами занятости области осуществляется в размере 0,75 % в 2014 году и 0,74% в 2015 году от фактически перечисленных на счета граждан денежных средств, что ниже тарифа, применяемого к получателю денежных средств при отсутствии соответствующих контрактов, договоров.
Отсутствие договора о зачислении на счета физических лиц денежных средств, заключенного Банком с юридическим лицом, влияет на порядок взаимодействия с Банком – в этом случае юридическое лицо для зачисления денежных средств на

счет физического лица должно составить отдельное платежное поручение на каждого получателя. Соответственно, данный порядок действий напрямую влияет на стоимость оказываемых Банком услуг – в этом случае юридическое лицо оплачивает услуги Банка по составлению каждого платежного поручения.
Заключенными Банком контрактами и договорами предусмотрено, что оплата услуг по зачислению на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей включает в себя все расходы Банка, получатели социальных выплат при получении денежных средств через отделения или банкоматы Сбербанка дополнительные расходы не несут.
Указанные положения соответствуют нормам действующего законодательства, в том числе ч. 5 ст. 7.1, ч. 8 ст. 31 Закона о занятости населения, пункту 1 Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление переданного полномочия РФ по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22.01.2007 № 36 (далее – Правила № 36), подп. 9, 14 Регламента, ч. 6 ст. 11 Закона о бюджете на 2014 год.
Системный анализ указанных норм позволяет прийти к выводу, что принцип безвозмездности оказания гражданам государственной услуги по осуществлению социальных выплат напрямую обусловлен тем, что оплата соответствующих услуг банков предусмотрена в качестве расходного обязательства органов занятости населения.

Изучив материалы дела, заслушав доводы и объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

Частью 1 статьи 28 Закона о занятости населения установлено, что государство гарантирует безработным, в том числе выплату пособия по безработице, а также стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости.
Согласно ч. 1.1 ст. 29 и ч. 8 ст. 31 Закона о занятости населения порядок и условия назначения и выплаты социальных пособий и стипендий безработным определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.
Порядок выплат социальных пособий гражданам, признанным безработными, определен Регламентом, пунктом 30 которого установлено, что работник разъясняет безработному гражданину нормы Закона о занятости населения в части осуществления социальных выплат и информирует о том, что:
1) гражданин вправе получать пособие по безработице в кредитной организации и в почтовых отделениях связи;
2) перечисление пособия по безработице через кредитную организацию возможно только после получения центром занятости населения сведений об открытом гражданином лицевом счете в кредитной организации.
Таким образом, Регламентом предусмотрено, что получение пособия по безработице может осуществляться как через кредитную организацию, так и через почтовые отделения связи.
Ограничений для граждан в праве выбора способа получения социальных выплат и конкретной кредитной организации для заключения договора об оказании банковских услуг, необходимых для получения социальных выплат (договора об открытии и ведении банковского счета, выпуска карты), Закон о занятости населения, Регламент не содержат.

С учетом того, что именно граждане являются потребителями банковских услуг при получении социальных выплат граждане в соответствии с установленным Конституцией РФ и ГК РФ принципом свободы договора вправе по собственному усмотрению определять конкретные кредитные организации для заключения договора об оказании банковских услуг в целях получения социальных выплат. Помимо этого, граждане вправе выбрать и такой способ получения социальных выплат, как доставка через почтовое отделение связи.
Согласно представленной Отделением по Челябинской области Уральского главного управления Центрального банка Российской Федерации информации на территории Челябинской области деятельность по оказанию банковских услуг по состоянию на 01.01.2014 осуществляли 90 кредитных организаций, по состоянию на 01.01.2015 оказанием банковских услуг занимается 83 кредитных организаций. Вместе с тем, Управлением, а не гражданами, произведен выбор одной кредитной организации на территории всей Челябинской области для перечисления социальных выплат, предусмотренных Законом о занятости, в том числе на 2014 и 2015 годы.
Так, из представленных документов и пояснений Управления следует, что контракты заключены на всю сумму предоставляемых из федерального бюджета субвенций, за исключением возмещения затрат Пенсионному фонду, что предполагает необходимость перечисления всех денежных средств, предназначенных для социальных выплат по Закону о занятости на счета граждан, открытые ими в Сбербанке.
Согласно пунктам 3.1. контрактов сумма денежных средств, подлежащих зачислению на счета граждан, составила более 1,2 млрд. рублей на 2014 год и более 1,12 млрд. рублей на 2015 года. При этом начальная цена контрактов, рассчитана Управлением исходя из 0,74% в 2015 году и 0,75% в 2014 году от указанной суммы.
По итогам торгов контракты заключены по начальной цене, которая составила на 2014 год более 9,048 млн. рублей, на 2015 год более 8,350 млн. рублей.
Начальная цена контрактов определена Управлением задолго до получения субвенций из федерального бюджета. Распределение средства по КБК также осуществлено Управлением и утверждено приказами от 31.12.2013№ 152, от 31.12.2014 № 154 (в ред. Приказа от 02.03.2015 № 20).
Таким образом, необходимость оплаты указанных в контрактах банковских услуг, размер такой платы определен Управлением.
Доводы Управления и Центра занятости о законности проведения торгов и заключения контрактов и договоров по рассматриваемому предмету не могут быть приняты во внимание по следующим основаниям.
Законом о занятости населения, Регламентом не предусмотрено заключение договоров на оказание банковских услуг по обеспечению перечисления денежных средств в целях предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными.
Согласно ч. 6 ст. 11 Закона о бюджете на 2014 год, ч. 6 ст. 10 Закона о бюджете на 2015 год оплата услуг почтовой связи и банковских услуг, оказываемых банками, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления) в установленном законодательством РФ порядке, по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения мер социальной поддержки и (или) компенсации затрат на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (местных администраций) и государственных (муниципальных) учреждений, находящихся в

их ведении, в связи с осуществлением переданных им полномочий РФ могут осуществляться за счет соответствующих субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством РФ.
Данные нормы указывают на возможность получения бюджетами субъектов РФ средств федерального бюджета в виде субвенций на две цели (оплата услуг и компенсация затрат), а также на то, что порядок предоставления субвенций на эти цели определяется Правительством РФ.
Кроме того, форма изложения указанных норм предполагает, что одним из возможных случаев предоставления субвенций может являться необходимость оплаты банковских услуг по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения социальной поддержки, когда органы государственной власти субъектов РФ наделены правом выбирать банк для оказания этих банковских услуг.
Поскольку Закон о занятости населения, как специальный закон, регулирующий вопросы осуществления государством мер социальной поддержки безработных граждан, не наделяет органы государственной власти субъектов РФ правом определять банки, которые будут оказывать услуги, необходимые для получения социальных выплат, то исключается возможность применения при осуществлении социальных выплат безработным гражданам положений ч. 6 ст. 11 Закона о бюджете на 2014 год, ч. 6 ст. 10 Закона о бюджете на 2015 год, касающихся возможности получения из федерального бюджета денежных средств в виде субвенций на оплату банковских услуг, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ (местного самоуправления), в установленном законодательством РФ порядке, по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения мер социальной поддержки.
При осуществлении мер социальной поддержки безработных граждан, которые вправе самостоятельно выбрать банк для оказания банковских услуг, необходимых для получения социальных выплат, должны применяться положения ч. 6 ст. 11 Закона о бюджете на 2014 год, ч. 6 ст. 10 Закона о бюджете на 2015 год, предусматривающие, что бюджеты субъектов РФ могут получить из федерального бюджета денежные средства в виде субвенций на компенсацию затрат на обеспечение деятельности органов государственной власти субъектов РФ (местных администраций) и государственных (муниципальных) учреждений, находящихся в их ведении, в связи с осуществлением переданных им полномочий Российской Федерации.
Таким образом, ч. 6 ст.11 Закона о бюджете на 2014 год, ч. 6 ст. 10 Закона о бюджете на 2015 год, ч. 2, 3, 5 ст. 7.1 Закона о занятости населения предусматривают финансовое обеспечение осуществления переданного РФ полномочия осуществляется за счет субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, а методика определения общего объема таких субвенций, порядок их расходования и учета устанавливается Правительством РФ.
Соответственно, нормы Законов о федеральном бюджете не могут рассматриваться как наделяющие органы государственной власти субъектов РФ (органы местного самоуправления) правом выбора кредитной организации для оказания банковских услуг по выплате гражданам денежных средств в рамках осуществления мер социальной поддержки и правом выбора кредитной организации для возмещения расходов гражданам на получение таких банковских услуг.
Порядок финансового обеспечения переданного органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с п. 1 ст. 7.1 Закона о занятости населения

полномочия РФ по осуществлению социальных выплат безработным установлен Правилами № 36, Методикой определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура на реализацию переданного для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 21.12.2001 № 1064 (далее – Методика № 1064).
Согласно Правилам № 36 и Методике № 1064 финансовое обеспечение переданного органам государственной власти субъектов РФ полномочия по осуществлению социальных выплат безработным гражданам должно покрывать расходы на оплату банковских услуг. При этом указанные нормативные правовые акты также не содержат положения, предусматривающие возможность выбора органами государственной власти субъектов РФ банков для оказания соответствующих услуг гражданам, а также компенсации расходов гражданам на оказание таких услуг банками.
Организации, выполняющие функции агентов Правительства РФ, а также виды осуществляемых ими выплат определяются законом о федеральном бюджете на соответствующий период.
Ранее порядок выплат пособий гражданам, признанным безработными, регламентировался Положением о порядке финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан, утвержденным Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации № 485 от 29.07.2005 (далее – Положение № 485).
В соответствии с п. 9 Положения № 485 выплаты пособия по безработице, материальной помощи и стипендии производятся в соответствии с договором через филиалы (отделения) Сбербанка России или организации федеральной почтовой связи на основании списков получателей пособий, материальной помощи и стипендий, подписанных уполномоченными лицами и удостоверенных оттисками печати территориальных органов или центров занятости.
При этом согласно подп. «з» п. 8 Положения № 485 в расходы на социальную поддержку безработных граждан, включая пособия по безработице, включены расходы на оплату комиссионного вознаграждения Сбербанку России за осуществление выплаты пособий по безработице, материальной помощи и стипендий, в размере, не превышающем 0,5 процента суммы произведенных выплат.
Положения п. 8, 9 Положения № 485 включены на основании ст. 81 Федерального закона от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год», которой установлено, что Сберегательный банк РФ является в 2006 году агентом Правительства РФ по осуществлению выплат гражданам в соответствии с Законом о занятости населения, если данные выплаты не осуществляются через организации федеральной почтовой связи, и за выполнение указанных функций Сберегательному банку РФ выплачивается комиссионное вознаграждение, не превышающее 0,5 процента суммы произведенных выплат.
После утверждения в 2012 году Регламента в отношении социальных выплат безработным гражданам организации, выполняющие функции агентов Правительства РФ, не определялись. В связи, с чем не могут быть приняты во внимание доводы Управления о подтверждении правомерности проведения торгов решением Челябинского УФАС России по делу № 41-07/11 от 30.09.2011.
Так, согласно п. 1 ст. 18 Закона о бюджете на 2015 год Сберегательный банк РФ

является агентом Правительства РФ по осуществлению следующих выплат (в случае, если данные выплаты не осуществляются через организации федеральной почтовой связи):
1) компенсаций в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий;
2) компенсаций членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти в связи с оплатой ими жилых помещений, коммунальных и других видов услуг;
3) выплат на проведение ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявших кормильца;
4) ежемесячных пособий детям военнослужащих, принимавших непосредственное участие в борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона и погибших (пропавших без вести) при выполнении обязанностей военной службы по призыву;
5) компенсационных выплат женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организаций.
Иные выплаты, в том числе социальные выплаты гражданам, признанным в установленном порядке безработными, ст. 18 Закона о бюджете на 2015 год не предусмотрены.
Вышеуказанное также подтверждается письмом Министерства финансов России (исх. № 12-05-06/4/48138 от 19.08.2015), в котором указано, что порядок применения вида расходов 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» не предусматривает проведение конкурсных процедур, так как не является предметом регулирования Приказа Минфина № 65н.
С учетом изложенного, органы государственной власти субъектов РФ (органы местного самоуправления) не наделены правом выбора кредитной организации для оказания банковских услуг в целях получения гражданами социальных выплат по Закону о занятости.
Нормативно - правового обоснования обратного Управление в антимонопольный орган не представило.
Отсутствие правовых оснований для проведения органами государственной власти субъектов РФ торгов для выбора кредитной организации для оказания банковских услуг в целях получения гражданами социальных выплат по Закону о занятости, делает невозможным отнесение указанных услуг к государственным нуждам и, как следствие, невозможным применение Законов № 94 и № 44, которые регулируют правоотношения, связанные исключительно с закупкой товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Вместе с тем, Управлением на основании законодательства о закупках проведены аукционы в электронной форме.
Сведения об аукционах в электронной форме размещены Управлением на официальном сайте РФ в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru, извещения № 0169200002513000007 (далее – аукцион № 1), № 0169200002514000032 (далее – аукцион № 2).
По итогам торгов с единственным участником таких торгов - Сбербанком заключены контракты на 2014 (аукцион № 1) и 2015 годы (аукцион № 2).
В ходе проведения торгов Управлением существенно нарушены положения законодательства о закупках, что также подтверждает невозможность применения Законов № 94 и № 44 для рассматриваемых отношений.

При этом Управлением созданы преимущественные условия участия в торгах для Сбербанка и не обеспечены условия конкуренции за право заключения контрактов для иных кредитных организаций, в том числе в результате безосновательной централизации рассматриваемых торгов. Указанные обстоятельства свидетельствуют о формальном проведении торгов, что подтверждается пунктами 1 и 2 настоящего решения.

1. Согласно пункту 8 Регламента органы исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают и организуют на территории соответствующих субъектов РФ деятельность центров занятости населения по предоставлению государственной услуги. Центры занятости области предоставляют государственную услугу безработным гражданам на территории соответствующих муниципальных образований.
Вместе с тем, Управлением организована деятельность Центров занятости области с нарушением действующего законодательства, в том числе ввиду нарушения законодательства о закупках.
Законом № 94 не предусмотрена возможность централизации закупок. Однако Управление, не являясь уполномоченным на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков, в отсутствие правовых оснований осуществляло в 2013 году функции заказчика при проведении аукциона №1, организовало проведение торгов на право заключение контракта на 2014 год, заказчиками по которым должны являться Центры занятости области (ч. 2 ст.4, ч. 6 ст. 10 Закона № 94).
Кроме того, Управление с нарушением положений ч. 5 ст. 26 Закона № 44 централизовало закупки рассматриваемых услуг на 2015 год. Так, Приказом и.о. начальника Управления от 24.01.2014 № 10 на Управление возложены полномочия по отбору исполнителя на оказание рассматриваемых услуг. При этом по иным закупкам полномочиями заказчика наделены областные казенные учреждения Центры занятости области. Тогда как в случае, если орган исполнительной власти субъекта РФ принял на себя полномочия по определению поставщиков, то указанные полномочия должны осуществляться им в отношении всех закупок, направленных на обеспечение нужд подведомственных учреждений (пп. «а» ч. 5 ст. 26 Закона № 44).
Управлением закупки банковских услуг по контракту на 2015 год включены в план-график закупок на 2014 год (ст. 112 Закона № 44). Согласно размещенному на официальном сайте www.zakupki.gov.ru плану-графику на 2015 год Управлением на ноябрь 2015 года запланирована закупка банковских услуг с окончанием срока оказания услуг декабрь 2016 года.
Однако в случае, если орган исполнительной власти субъекта РФ наряду с функциями по определению поставщиков занимается планированием закупок, то указанный орган должен также осуществлять приемку оказанных услуг (пп. «б» ч. 5 ст. 26 Закона № 44).
Безосновательная централизация Управлением функций по определению поставщика привела к нарушениям законодательства о закупках при заключении и исполнении контрактов.
Так, проектом контрактов предусмотрена обязанность Исполнителя заключить договоры с Центрами занятости области. В связи с этим Приложением № 2 к проектам контрактов является проект договора, предусматривающий необходимость его заключения между Банком и Центрами занятости области. Однако по итогам электронных аукционов контракты заключаются между Заказчиком и Исполнителем в электронной форме на электронной площадке (ч. 1

ст. 60 Закона № 44, ч. 1 ст. 41.12 Закона № 94).
Документооборот, в том числе и заключение контракта, при проведении электронного аукциона осуществляется в форме электронных документов, подписываемых усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени соответствующего участника такого аукциона, заказчика. Следовательно, иные лица, не являющиеся стороной по такому контракту, не имеют обязанности заключать подобные договоры (ч. 10 ст.70, ст. 59, 60 Закона № 44, ст. 41.2 Закона № 94).
Контракты заключаются на условиях документации о закупке, путем включения цены контракта, предложенной на аукционе либо начальной (максимальной) цены контракта в случае, если подана на участие в аукционе только одна заявка, единственный участник и его заявка решением аукционной комиссии признаны соответствующими требованиям документации об аукционе.
Соответственно, проект контракта, при направлении его Исполнителю и при его заключении должен быть заполнен Заказчиком в полном объеме (ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 70 Закона № 44, ч. 1,2 ст. 41.12 Закона № 94). Однако по итогам торгов Управлением с Банком заключены контракты в электронной форме при наличии не заполненного приложения № 2.
В материалы дела Центром занятости представлено сопроводительное письмо (исх. № 5553 от 24.12.2014), которым Управлением направлен в адрес Центров занятости области для подписания договор со Сбербанком на 2015 год по перечислению социальных выплат на 16 листах.
Центром занятости представлены в материалы дела договор на 2015 год, отличающийся по содержанию от того проекта договора, который содержался в документации об аукционе № 2, проекте контракта и заключенном на 2015 год контракте.
Так, в договоре на 2015 год условие об осуществлении оплаты услуг Банка единовременно с перечислением социальных выплат для зачисления на счета граждан отсутствует. Не соответствует данный договор и по разделу «Термины и определения», изложению содержания договоров (нумерация, условия изменены, отсутствуют некоторые из условий исполнения договора).
Таким образом, Управлением не обеспечен контроль за заключением Центром занятости договора на 2015 год на условиях документации о закупке и контракта, заключенного между Управлением и Банком.
В силу законодательства о закупках услуги должны оплачиваться и приниматься Заказчиком, сведения о таких контрактах и их исполнении подлежат размещению на официальном сайте в Реестре контрактов (ст. 94, ст. 103 Закона № 44, ч. 12 ст. 9 ст. 18 Закона № 94).
Управление, принимая на себя обязательство по определению исполнителя по рассматриваемым контрактам, должно было осуществлять саму процедуру определения Исполнителя, заключать контракт, осуществлять приемку, оплату оказанных Исполнителем услуг (ч. 1 ст. 94 Закона № 44, ч. 12 ст. 9 Закона № 94).
Вместе с тем, как следует из материалов дела, Управление, заключив контракты, фактически не осуществляло приемку, а также оплату оказанных услуг.
Центр занятости на основании подписанного с Банком договора осуществлял оплату услуг единовременно с направлением поручения о зачислении денежных средств на счета граждан.
Так, по условиям контрактов приемка оказанных услуг осуществляется лицами, уполномоченными Государственным заказчиком, и компетентными (по роду работы, по образованию, по опыту трудовой деятельности) в вопросах определения объемов и качества подлежащих приемке услуг. Центры занятости

области организуют приемку объемов услуг и их качества на соответствие требованиям контракта в течение 3 дней после получения уведомления Банка об оказании услуг (п. 4.2,4.3 контрактов).
Как следует из пояснений Центра занятости, Управления и подтверждается материалами дела, Заказчиком не предоставлялись должностным лицам Центров занятости доверенности на осуществление приемки оказанных Банком услуг, акты сдачи – приемки оказанных услуг Банком и Управлением не подписывались.
Из пояснений Центра занятости, Управления и Банка, а также из представленных документов следует, что оплата услуг осуществлялась Центром занятости, за счет выделенных им Управлением бюджетных средств, что не соответствует рассмотренным условиям исполнения контракта.
Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что Управлением услуги Банка не принимались, оплата производилась Центрами занятости области, а не Управлением в нарушение условий контракта.
На официальном сайте в реестре контрактов не размещены сведения о заключенных на 2015 год договорах об оплате Центрами занятости области услуг.
Таким образом, сведения об исполнении контрактов, в том числе об оплате услуг в установленные законодательством о закупках сроки Управлением на официальном сайте в сети «Интернет» www.zakupki.gov.ru не размещались, что противоречит требованиям ст. 103 Закона № 44, ст. 18 Закона № 94.

2. Согласно ч. 1 ст.17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе к созданию участнику торгов или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.
В силу ч. 2 ст. 8 Закона № 44 конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона № 44, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.
На расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции направлен и Закон № 94.

2.1. Согласно документациям об аукционах, а также заключенным по их итогам контрактам местом оказания услуг являются места нахождения органов занятости населения Челябинской области на территории 47 муниципальных образований, в том числе г. Челябинска, г. Магнитогорска, г. Копейска, г. Златоуста, г. Миасса, г. Троицка, г. Аши, г. Верхний Уфалей, г. Еманжелинска, г. Карабаша, г. Карталы, г. Касли, г. Катав-Ивановска, г. Коркино, г. Кыштыма, г. Озерска, г. Сатки, г. Снежинска, г. Трехгорный, г. Усть-Катава, г. Чебаркуля, г. Южноуральска, Агаповского, Аргаяшского, Брединского, Варненского, Верхнеуральского, Еткульского, Кизильского, Красноармейского, Кунашакского, Кусинского, Нагайбакского, Нязепетровского, Октябрьского, Пластовского, Увельского,

Уйского, Чесменского районов, а также в населенных пунктах: п. Новогорный, п. Метлино, г. Юрюзань, г. Бакал, г. Сим, г. Миньяр, с. Долгодеревенское, п. Локомотивный.
Указанные обстоятельства обусловлены, в том числе и неправомерным принятием Управлением пункта 2 Приказа от 24.01.2014 № 10.
Частью 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.
АО «СМП Банк» по запросу Челябинского УФАС России представлены документы и следующие письменные пояснения (вх. № 16600 от 06.11.2015).
В Челябинской области АО «СМП Банк» предоставляет клиентам возможность осуществлять операции с использованием банкоматов банка в более чем 140 пунктах.
Торги, проводимые Управлением, являются привлекательными для АО «СМП Банк», но наличие условия об обязательном присутствии кредитной организации во всех местах нахождения Центров занятости области препятствует возможности участия в таких торгах. В случае проведения таких торгов отдельно по каждому муниципальному образованию (месту нахождения Центров занятости населения Челябинской области), АО «СМП Банк» готово принять участие в торгах по таким муниципальным образованиям, как Челябинск, Магнитогорск, Копейск, Златоуст, Миасс, Сатка.
Челябинским УФАС в адрес ОАО «АКБ Челиндбанк», ОАО «Челябинвестбанк», ЗАО «ВТБ 24», ОАО «БанкУралсиб», ОАО «Уральский Промышленный Банк», ОАО «Альфа Банк», ОАО «Россельхозбанк», АО «СМП Банк» направлен запрос (исх. № 8586/07 от 27.05.2015).
Из представленной информации следует, что кредитные учреждения не имеют возможности участия в проводимых Управлением торгах, в том числе ввиду отсутствия у них отделений и банкоматов в каждом муниципальном образовании по месту нахождения органов занятости населения Челябинской области.
Так, на территории Челябинской области располагаются подразделения ОАО «Россельхозбанк» в 16 населенных пунктах (28 банкоматов), ОАО «Челябинвестбанк» - в 11 населенных пунктах (226 банкоматов), ОАО «Челиндбанк» - в 24 населенных пунктах (206 банкоматов).
При этом указанные услуги способны оказывать в г. Челябинске, например, ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Челябинвестбанк», ОАО «Челиндбанк», АО «СМП Банк», АО «Альфа-банк», в г. Магнитогорске - ОАО «Челябинвестбанк», ОАО «Челиндбанк», АО «СМП Банк», в г. Златоуст и Миасс - ОАО «Челябинвестбанк», АО «СМП Банк», в г. Озерске - ОАО «Челябинвестбанк», ОАО «Челиндбанк», в г. Копейске - ОАО «Челиндбанк», АО «СМП Банк», в г. Снежинске - ОАО «Челиндбанк». При этом указанные кредитные организации, не имеют отделений и банкоматов в п. Новогорный, п. Метлино, п. Локомотивный, что обуславливает возможность Сбербанка участия в торгах, о чем и свидетельствуют результаты таких торгов.
Оказание услуг Центрам занятости области, расположенным в различных муниципальных образованиях Челябинской области и в интересах граждан, проживающих на различных территориях, технологически и функционально не связаны между собой. Кроме того, объединение в один лот услуг, которые должны оказываться через отделения и Банкоматы исполнителя, расположенные в 47 муниципальных образованиях области, приводит к невозможности участия в торгах для кредитных организаций, имеющих такие отделения и банкоматы не во всех истребуемых Управлением муниципальных образованиях

С учетом изложенного действия Управления по проведению торгов единым лотом может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на торгах и создает преимущественные условия участия в торгах кредитным организациям, в том числе Сбербанк, обладающими таким ресурсами, и противоречит ч. 1 и 3 ст.17 Закона о защите конкуренции.

2.2. Как следует из пояснений сторон и материалов дела, Сбербанк на протяжении длительного времени оказывает Центрам занятости области рассматриваемые банковские услуги на основании контрактов, заключенных по итогам несостоявшихся торгов.
Так, Челябинским УФАС России по делу № 41-07/11 (решение исх. № 10030/07 от 30.09.2011) установлено, что Управлением по результатам проведенных аукционов № 143/А, № 528/А заключены с ОАО «Сбербанк России» в лице Челябинского отделения № 8597 государственные контракты от 25.01.2010 № 23-2010, от 17.01.2011 № 18-2011 на 2010 и 2011 годы на оказание банковских услуг по обеспечению перечисления учреждениями службы занятости Челябинской области социальных выплат. Согласно пояснениям представителя Управления рассматриваемые услуги в 2012 и 2013 годах оказывались Центрам занятости области именно Банком.
В нарушение законодательства о закупках документации об аукционах содержали противоречивую информацию о порядке оплаты услуг, требовании об установке в короткие сроки на безвозмездной основе в 47 муниципальных образованиях программных средств, необходимых для оказания услуг, в документации отсутствовали предусмотренные законодательством о закупках сведения о перечне и объеме оказываемых услуг, о размере оплаты услуг, что могло привести к созданию преимущественных условий участия в торгах для хозяйствующих субъектов, которые ранее оказывали данные услуги Заказчику и Центрам занятости и обладали достоверной информацией о порядке и условиях оказания услуг, а также установили необходимые программные средства в связи с исполнением обязательств по предыдущим контрактам, что противоречит ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.
2.2.1. В соответствии с пунктом 2.1.4 контрактов Банк обязан установить Центрам занятости области на период действия контрактов программные средства, обеспечивающие изготовление конфиденциальных и открытых ключей подписи, формирование и проверку электронной цифровой подписи файлов (ЭЦП), а также средства вычисления контрольных значений.
Проектом договора предусмотрены, в том числе следующие условия:
- стороны признают, что программные средства, обеспечивающие изготовление конфиденциальных и открытых ключей подписи, формирование и проверку ЭЦП, а также средства вычисления контрольных значений, устанавливаемые Клиенту, выполнены в соответствии с требованиями ГОСТ Р 34.10–94 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Система электронной цифровой подписи на базе асимметричного криптографического алгоритма». Функция хэширования выполнена в соответствии с требованиями ГОСТ Р 34.11–94 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Функция хэширования» (пункт 3.1);
- Клиенту установлены на безвозмездной основе на период действия Договора Банком программные средства, обеспечивающие изготовление конфиденциальных и открытых ключей подписи и формирование и проверку электронной цифровой подписи – ПО. Комплектность и содержание установленных программных средств закреплены путем вычисления хэш-функции (Приложение А к

настоящему Договору), а также переданы требования по обеспечению безопасности в процессе эксплуатации средств криптографической защиты информации (СКЗИ) «_____» (пункт 3.4);
- Банк обязан установить Клиенту на период действия Договора программные средства, обеспечивающие изготовление конфиденциальных и открытых ключей подписи, и формирование и проверку электронной цифровой подписи, а также передать программный модуль (п.4.3.4. ,пункт 2 приложения 6 к проекту договора).
По условиям проектов договоров в случае расторжения или прекращения договора не позднее трех дней с момента прекращения договора Клиент обязан самостоятельно осуществлять уничтожение программного обеспечения, установленного у Клиента, документации по эксплуатации, конфиденциальных ключей ЭЦП, о чем составляется соответствующий акт, который направляется в Банк в течение трех дней после его составления (пункт 4.1.12).
Следует отметить, что в силу пункта 8 части I «Сведения о проводимом аукционе в электронной форме» документаций об аукционах и пункт 3.5 проектов контрактов расходы Банка на приобретение программных средств и средств вычисления контрольных значений, их установку в цену контракта не включены, что налагает на Исполнителя дополнительные расходы.
В документации по аукциону № 1 указано, что «контракт вступает в силу с момента подписания и действует до 31 декабря 2014 года». Срок начала оказания услуг определен на 2014 год «с момента заключения государственного контракта по 31.12.2014 г.».
Согласно документации по аукциону № 2 «контракт вступает в силу с момента его подписания обеими сторонами и действует до 31 декабря 2015 года, а в части обязательств, возникших в период действия настоящего Контракта - до полного исполнения Сторонами своих обязательств по Контракту в полном объеме». Срок начала оказания услуг по контракту на 2015 год определен «с 01.01.2015 г. по 31.12.2015 г.».
Контракт на 2014 год был заключен 06.01.2014, контракт на 2015 год заключен 23.12.2014, то есть в период действия предыдущего контракта.
Неисполнение обязательств по контракту, в том числе ввиду несвоевременного начала оказания услуг с использованием электронного документооборота, может привести к негативным последствиям для Исполнителя, в том числе к взысканию санкций за неисполнение обязательств по контракту и внесению сведений об Исполнителе, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа в Реестр недобросовестных поставщиков сроком на 2 года (ч.1.1.ст.31, ст.104 Закона №44).
Вместе с тем, согласно пояснений Центра занятости, в соответствии с договором № 46-к от 12.10.2006 в Центре занятости установлена система «Клиент-Сбербанк», предназначенная для передачи электронных реестров, подписанных электронной цифровой подписью (далее – ЭЦП) с помощью программного обеспечения «Sbersign», для зачисления денежных средств на счета граждан в Сбербанке.
Передача клиенту лицензий или сертификатов на программное обеспечение договором не предусмотрена. Акт на установку программного обеспечения не сохранился. Установка программного обеспечения выполнялась специалистами Сбербанка в 2006 году.
Система «Клиент-Сбербанк» установлена на 2 рабочих местах в 2006 году, сертификаты ключей ЭЦП от 24.12.2014 генерация ключей ЭЦП осуществляется специалистом Центра занятости, при этом формируются письменные заявки на сертификаты ЭЦП, которые затем активируются в отделе безопасности Сбербанка

и после этого вступают в действие. Акт передачи при этом не оформляется, выдаются сертификаты ключей ЭЦП сроком действия 1 год и 3 месяца.
Таким образом, условия документаций о закупках о необходимости в короткие сроки установить на безвозмездной основе в 47 муниципальных образованиях программные средства и модули создают преимущественные условия участия в торгах Сбербанку, в том числе ввиду того, что указанные средства ранее установлены в учреждениях, могут привести к отказу кредитных организаций от участия в торгах, в том числе по причине невозможности обеспечить своевременную их установку и невозможности исполнения контракта в установленные сроки, и как следствие к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на торгах, что противоречит ч.1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.
2.2.2. Законодательством о закупках предусмотрено, что цена контракта должна быть твердой и определяться на весь срок исполнения контракта. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается (ст. 95, 2 ст. 34 Закона № 44).
Согласно пунктом 3.1, 3.3, 3.4. проектов контрактов:
- в контракте указывается цены контракта и сумма денежных средств, подлежащих зачислению;
- оплата оказанных услуг Банка осуществляется в размере ___ % от фактически перечисленных денежных средств на счета граждан;
- цена контракта (процентная ставка) является твердой и единой для всех видов выплат, и не может изменяться в ходе его исполнения.
Таким образом, условия торгов предполагают, что только процентная ставка является твердой и не может изменяться в ходе исполнения контракта, что противоречит ч. 2 ст. 34 Закона № 44, ч. 4.1 ст. 9 Закона № 94.
Сведения о размере процентной ставки в документациях об аукционах (за исключением обоснования начальной цены контракта), в проектах контрактов отсутствует, участником закупки на аукционе не предлагается, не подлежит снижению в ходе проведения аукционов.
Соответственно указанные условия не могут быть включены в проект контракта при его направлении участникам закупки (ч. 2, 10 ст. 70 Закона № 44, ч. 10 ст. 41.12 Закона № 94).
Отсутствие в проекте контракта сведений о процентной ставке, исходя из которой будет производиться оплата услуг, не позволяет участникам торгов на стадии ознакомления с документацией об аукционе, подачи заявки на участие в аукционе и заключения контракта определить условия исполнения контракта, что не соответствует законодательству о закупках (п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона № 44, ч. 4 ст. 41.6 Закона № 94-ФЗ) и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на торгах, к созданию преимущественных условий участия в торгах для Сбербанка, ранее оказывавшему услуги Центрам занятости области, что противоречит части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.
2.2.3. Документации об аукционах содержали противоречивые условия относительно порядка оплаты услуг, что не соответствует ч.13 ст. 34 Закона № 44 и п. 8 ч. 4 ст. 41.6 Закона № 94.
Так, по условиям проектов контрактов датой оказания услуг считается дата подписания Заказчиком и Банком акта сдачи - приемки оказанных услуг или акта устранения недостатков. В случае оказания услуг отдельными этапами сдача - приемка оказанных услуг осуществляется поэтапно.
По результатам оказания услуг сторонами оформляется и подписывается акт взаиморасчетов по контракту (пункт 4.8 контрактов).
Пунктом 3.2 проектов контрактов установлено, что оплата оказанных услуг

осуществляется за счет выделенных Государственному заказчику бюджетных средств только в части фактически оказанного объема услуг в соответствии с актом сверки оказанных услуг в течение 5 (Пяти) банковских дней.
Согласно пункту 4.8 проектов контрактов акт взаиморасчетов по контракту оформляется и подписывается сторонами по результатам оказания услуг.
Следовательно, услуги Банка, в том числе и процент за оказание услуг должен оплачиваться Исполнителю по контракту только после подписания Управлением и Банком акта сверки оказанных услуг по итогам приемки всего объема услуг в конце года.
В материалы дела представлен акт сверки расчетов по контракту на 2014 год, который был подписан 03 марта 2015 года.
Соответственно по условиям проекта контракта оплата услуг должна осуществляться в течение 5 дней после подписания акта сверки, то есть до 08 марта 2015 года.
Вместе с тем, проектом договора, содержащимся в проекте контракта, предусмотрено, что клиент обязуется списывать со своего счета одновременно отдельными поручениями на счет Банка сумму денежных средств для последующего зачисления на счет физических лиц (счета физических лиц) либо счет банковской карты и суммы платы за услуги Банка, уплачиваемые Клиентом в соответствии с пунктом 4.1.2 договора (пункт 4.1.1).
Такое условие предполагает оплату услуг Банка до зачисления выплат на счета граждан, и до их выплаты гражданам, то есть до фактического оказания услуг Центрам занятости области.
Согласно проектам контрактов оплату услуг осуществляет заказчик, за счет выделенных ему бюджетных средств (пункты 2.2.2 и 3.2 проектов контрактов), тогда как по условиям проектов договоров такую оплату осуществляют Центры занятости населения области (пункт 4.1.2 проекта договора).
В результате оплата оказанных услуг осуществлялась Центром занятости Банку в размере 0,75 % в 2014 году, 0,74 % - в 2015 году, установленном в нарушение законодательства о закупках, без соблюдения условий контрактов, единовременно с зачислением денежных средств на счета, карты, вклады граждан, то есть до фактического оказания услуг, что не соответствует документациям о закупке и как следствие требованиям законодательства о закупках.
Центром занятости в материалы дела письмом (вх. № 16713 от 09.11.2015) представлены реестры платежных поручений на перечисление в Сбербанк денежных средств за оказание банковских услуг по зачислению в 2014 году и 2015 году на счета безработных граждан пособий, стипендий и материальной помощи (таблица 1 письма), материальной поддержки и иных выплат по активной политике (таблица 2 письма).
Из указанных реестров следует, что оплата в Сбербанк банковских услуг осуществляется Центром занятости неоднократно в течение каждого месяца. Так, например, в январе 2014 года оплата услуг осуществлялась по 9 платежным поручениям, в феврале 2014 года – по 20 платежным поручениям, в январе 2015 года – по 8 платежным поручениям, в феврале 2015 года – по 19 платежным поручениям.
Отсутствие в проекте контракта однозначных сведений о порядке оплаты услуг не позволяет участникам закупки определить условия исполнения контракта на стадии ознакомления с документацией об аукционе, подачи заявки на участие в аукционе и заключения контракта, что не соответствует законодательству о закупках (п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона № 44, ч. 4.1 ст. 9 Закона № 94) и может привести к

недопущению, ограничению, устранению конкуренции на торгах, к созданию преимущественных условий участия в торгах для Сбербанка, ранее оказывавшему услуги Центрам занятости области, что противоречит ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.
2.2.4. В силу гражданского законодательства к существенным условиям договора относятся: условия о предмете договора; условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида; все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.
В связи с эти, в документации об аукционе должно быть полное и прозрачное описание объекта закупки, конкретных условий исполнения контракта, подразумевающих последовательность действий Заказчика и исполнителя, что позволяет участнику закупки понять поставленную задачу в полной мере, способствует выработке объективных, системно организованных знаний об объекте закупки и условиях исполнения контракта.
Установление порядка оказания услуг в проекте контракта, документации о закупке организует работу участника по исполнению контракта, помогает наладить взаимодействие сотрудников участника закупки и заказчика при исполнении контракта и позволяет:
1) обеспечить необходимые условия для эффективного взаимодействия сторон контракта в вопросах исполнения контракта, отчета о ходе его исполнения, порядка сдачи результатов, а также оперативного решения возникающих в процессе конфликтов;
2) рационально использовать ресурсы (временные, производственные, трудовые, транспортные) участника закупки и заказчика при исполнении контракта;
3) усовершенствовать контроль за исполнением контракта;
4) оптимально разместить производительные силы;
5) содействовать достижению ожидаемого результата;
6) обеспечить документальное и информационное взаимодействие.
Заранее спланированный порядок оказания услуг дает возможность участнику закупки на стадии определения Исполнителя принять решение об участии в закупке, рассчитать коммерческое предложение, риски, а также выделить ресурсы на исполнение контракта.
Одним из существенных условий договора является объем оказываемых услуг. Законодательство о закупках предусматривает возможность осуществления закупок с неизвестным объемом работ или услуг. Однако, перечень объектов закупок, установленный законодательством, является исчерпывающим и не включает в себя оказание банковских услуг (п. 2 ст. 42 Закона № 44, ч. 1 ст. 41.6, ч. 4.1 ст. 34 Закона № 94).
В нарушение законодательства о закупках в документациях об аукционах отсутствует информация:
- о перечне мероприятий, осуществляемых Банком в рамках обеспечения перечисления органами службы занятости социальных выплат;
- о периодичности перечислений и зачислений выплат на счета граждан;
- о количестве лицевых счетов граждан и периодичности зачислений;
- о требованиях к программным средствам, которые должны быть установлены Банком в Центрах занятости области и обеспечивать изготовление конфиденциальных и открытых ключей подписи, формирование и проверку электронной цифровой подписи файлов, а также к средствам вычисления контрольных значений и модулям.
Объем услуг на стадии планирования закупки, определения исполнителя,

заключения и исполнения контракта не может изменяться, за исключением случаев, предусмотренных законодательством о закупках (ст.34, 95 Закона № 44, ч. 5 ст. 9 Закона № 94).
В случае применения установленных указанными нормативными актами, исключений, стороны должны согласовать такое изменение путем заключения дополнительного соглашения.
Как поясняли представители Управления, объем услуг рассчитывался исходя из размера денежных средств, подлежащих зачислению на счета, карты, вклады граждан.
Вместе с тем, Управлением не учтен тот факт, что банк выбирается самостоятельно гражданином, соответственно конкретный объем услуг определить на стадии планирования, осуществления закупки (размещения заказа) и заключения контракта невозможно, поскольку изменение такого объема услуг при заключении и исполнении контракта не зависит от воли сторон контракта.
Подтверждением указанной позиции антимонопольного органа являются сведения, представленные Управлением, согласно которым денежные средства направлялись Центрами занятости области через Казначейство не только в Сбербанк, но и в иные кредитные организации, например, в АО «СМП Банк», а также сведения о том, что граждане выбирали иные кредитные организации (помимо Сбербанка) при назначении социального пособия и изменяли их в процессе получения социальных выплат (Таблицы 1, 2).
Таблица 1. Сведения за 2014-2015 годы о численности физических лицах, получивших социальные выплаты.

	Наименование кредитной организации	2014г.	2015 г.
1	Сбербанк	88344	59978
2	Иные кредитные организации, всего	81	90
2.1	в том числе ОО «Копейский» филиал 36602 банка «ВТБ24»	0	1
2.2	ОАО «Челиндбанк» г. Копейск	0	1
2.3	ОАО «КУБ» г. Магнитогорск	1	1
2.4	ОАО «Челиндбанк» г. Усть-Катав	0	1
2.5	ОАО «Челиндбанк» г. Южноуральск	0	1
2.6	АО «СМП Банк»	78	83
2.7	ОАО «Челиндбанк» г. Челябинск	1	1
2.8	Уральский филиал ОАО «Балтийский банк»	1	0
2.9	АКБ «Российский капитал»	0	1

Таблица 2. Сведения за 2014-2015 годы о численности физических лиц, изменивших кредитную организацию в процессе получения социальных выплат.

	Наименование кредитной организации	2014 г.	2015г.	Причина изменения
1	ОО «Копейский» филиал 36602 банка ВТБ24	0	1	Открытие счета в ВТБ24
2	ОАО «Челиндбанк» г. Копейск	0	1	Открытие счета в ОАО «Челиндбанк»
3	ОАО «Челиндбанк» г. Усть-Катав	0	1	Открытие счета в ОАО «Челиндбанк»
4	ОАО «Челиндбанк» г. Южноуральск	0	1	Арестован счет в Сбербанк
5	АО «СМП Банк»	36	13	Арестован счет в Сбербанк
6	Сбербанк	2	1	Взимание с граждан оплаты за услуги банка
	Всего	38	18	

Таблица 3. Сведения за 2014 год и первое полугодие 2015 года о численности

физических лиц, размерах денежных средств социальных выплат и оплаты банковских услуг.

	Наименование кредитной организации	Услуги банка (руб.)		Социальные выплаты			
		2014г.	2015 г.				
		Численность (чел.)		Размер (руб.)			
		2014г.	2015г.	2014г.	2015г.		
1	Сбербанк	1615999	1030262	17305	13028	216398593	139776390
2	Иные кредитные организации, всего	0	0	80	86	492532	1005442
2.1	АО «СМП Банк»	0	0	78	84	485004	977677
2.2	ОАО «Челиндбанк»	0	0	1	1	8920	3748
2.3	Уральский филиал ОАО «Балтийский банк»	0	0	1	0	1608	0
2.4	АКБ «Российский капитал»	0	0	0	1	0	24017
		1615999	1030262	17385	13114	216891125	140781832

Указанные обстоятельства подтверждаются и сведениями, представленными Центром занятости, и указанные в Таблице 1.

Таким образом, при подготовке документаций об аукционах Управлением нарушены п. 2 ст. 42, п. 1 ч. 1 ст. 33, п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона № 44, ч. 4 ст. 41.6 Закона № 94.

Соответственно, в нарушение законодательства о закупках в документациях об аукционах отсутствуют сведения об объеме, подлежащих оказанию исполнителем услуг, в том числе о количестве граждан, количестве банковских операций, подлежащих выполнению Исполнителем, что не позволяет определить потребность Заказчика в услугах, а участнику закупки спрогнозировать свои расходы в ходе исполнения контракта, сформировать соответствующее условиям исполнения контракта ценовое предложение и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на торгах, к созданию преимущественных условий участия в торгах для Сбербанк, ранее оказывавшему услуги Центрам занятости области, что противоречит ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

3. В предмет контрактов (пункт 1.2) включено оказание Банком услуг по обеспечению перечисления органами службы занятости населения Челябинской области на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей.

Вместе с тем, согласно пункту 9 Регламента перечисление денежных средств, предназначенных для социальных выплат безработным гражданам, в кредитные организации или почтовые отделения связи обеспечивают территориальные органы Федерального казначейства.

Из представленных Управлением (письменные пояснения Управления исх. № 4015 от 18.09.2015), Центром занятости документов и пояснений следует, что обеспечение перечисления социальных выплат на счета граждан, открытые в кредитных организациях, осуществляет Казначейство по заявке Центров занятости области. Перечисление социальных выплат на счета граждан, открытые в иных (помимо Сбербанка) кредитных организациях, возможно и осуществляется без заключения договора на оказание банковских услуг.

Соответственно, контрактом безосновательно на Банк возложена обязанность по обеспечению перечисления органами службы занятости Челябинской области социальных выплат.

При этом, содержание документаций о закупках не позволяет сделать вывод о виде деятельности, соответствующей объекту закупок, на которую у участника должна быть представлена в составе заявки лицензия, в том числе с учетом того, что по условиям контрактов на Банк возложена обязанность по обеспечению

перечисления Центрами занятости области социальных выплат.
Необходимо отметить, что Управлением установлено требование к участникам закупки о наличии действующей лицензии на право осуществления соответствующей банковской операции (Закон о банках). Однако, извещения о проведении аукционов и документации об аукционах (п. 13 ч. I документаций) в нарушение законодательства о закупках не содержат перечня банковских операций, входящих в объект закупки, на которые участником закупки должна быть предоставлена лицензия в составе заявки (п. 6 ч. 5 ст. 63, п. 2 ч. 1, ч. 3 ст. 64, п.1 ч. 1, ч.5 ст. 31 Закона № 44, ч. 5 ст. 41.6, п. 1 ч.1 ст. 12 Закона № 94). При этом ст. 5 Закона о банках определено, что к банковским операциям относятся в том числе:
- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
-осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
-осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).
Доводы представителей Управления, Сбербанка, Центра занятости о том, что услуга по обеспечению перечисления органами службы занятости социальных выплат включает в себя установку программного обеспечения, предоставление Центрам занятости области ключей доступа в указанную системе, прием и обработку поручений (электронных реестров) Центров занятости области на зачисление денежных средств на счета, банковские карты, вклады граждан, не принимаются Комиссией Челябинского УФАС России во внимание, поскольку указанное не следует из наименования объекта закупок и подобный перечень услуг по обеспечению перечисления денежных средств в описании объекта закупки и проекте контракта отсутствует.
Из пояснений Центра занятости следует, что Сбербанком в 2014-2015 годах установка программного обеспечения не осуществлялась, учреждение имеет установленное в 2006 году программное обеспечение Сбербанка. Дополнительных программных средств по договорам не устанавливалось. Соответствующие акты уничтожения не составлялись.
Условия проекта контрактов и заключенных Центром занятости со Сбербанком договоров не позволяют сделать вывод о способе передачи данных – электронных реестров владельцев счетов (пункт 2.2 проекта договора и договора на 2015 год).
Документов, подтверждающих наличие у Банка тарифов на такие услуги, как обеспечение перечисления органами службы занятости населения денежных средств на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей, Сбербанком не представлено. И как следует из представленных сведений такие услуги фактически оказываются Казначейством.
Согласно сведениям, размещенным на официальном сайте Сбербанка www.sberbank.ru, Банком могут оказываться услуги с использованием системы «Клиент-Сбербанк» по принятию к исполнению электронных платежных документов.
Указанная услуга предоставляется Банком на основании договора о предоставлении услуг с использованием системы «Клиент-Сбербанк» между Банком и Клиентом, заключаемого в соответствии со ст. 428 ГК РФ.
В приложении № 4 к Условиям предоставления услуг с использованием системы «Клиент Сбербанк» размещены тарифы на услуги, оказываемые клиентам подразделений Уральского банка ОАО «Сбербанк России» на территории Челябинской области, действующие с 01.01.2015 (далее - Тарифы).
Согласно Тарифам стоимость услуг Банка:
1) по организации обслуживания с использованием системы «Клиент-Сбербанк» в зависимости от вида доступа и сервиса (по коммутируемому доступу, через сеть

Интернет, с использованием идентификатора для записи ключей VPN-сети или без него и т.д.) составляет 1000 руб., 3500 руб., 3000 руб., 500 руб., 500 руб. + 1000 руб. дополнительно за каждый носитель ИЗК или бесплатно;
2) по установке/переустановке, техническому сопровождению АРМ «Клиент» (основных, дополнительных и наблюдательных рабочих мест) специалистом банка на рабочем месте клиента, включая обучение персонала основам работы с системой - 1500 руб.;
3) по восстановлению программного обеспечения АРМ «Клиент», нарушенного по вине клиента, в том числе главного ключа и/или ключей шифрования рабочего места «Клиент» системы «Клиент-Сбербанк», изготовление нового ключа по требованию клиента - 700 руб.;
4) по замене/восстановлению идентификатора для записи ключей VPN-сети, выведенного из строя клиентом – 300 руб.;
5) ежемесячная плата за предоставление услуг с использованием системы «Клиент-Сбербанк»:
- для юридических лиц, имеющих расчетный/текущий счет в Сбербанке (кроме использующих АС «Клиент-Интернет-банк») - 1500 руб.,
- для юридических лиц, использующих АС «Клиент-Интернет-банк» -1300 руб.
Таким образом, Тарифами не предусмотрено взимание платы за обслуживание Клиента, без открытия им счета, с использованием системы электронного документооборота, в зависимости от сумм, подлежащих зачислению в соответствии с электронным реестром.
Согласно Регламенту Центры занятости области обязаны направить в кредитную организацию, выбранную гражданином, ведомость на выплату социального пособия не только на бумажном, но и на электронном носителе. Указанная ведомость оформляется как на одного гражданина, так и на группу граждан по отделениям кредитных организаций и почтовым отделениям связи. В свою очередь кредитные организации обязаны перечислить или зачислить социальные выплаты на счета граждан в соответствии с условиями договора банковского счета (пункты 9, 41, 42, 48, 49 Регламента).
С учетом изложенного, в целях обеспечения электронного документооборота Центры занятости области при необходимости могут заключать с кредитными учреждениями соответствующие договоры, например о предоставлении услуг с использованием системы «Клиент-банк», о передаче по данной системе реестров для зачисления денежных средств на счета физических лиц. Однако, заключение таких договоров не может предопределять выбор гражданин, и может осуществляться Центрами занятости области исключительно в целях эффективной организации деятельности учреждений с кредитными организациями, в которых открыты счета безработных граждан, указанные ими при подготовке заявления о назначении социального пособия.
Кроме того, предметом таких договоров не могут являться услуги по обеспечению перечисления денежных средств социальных выплат Центрами занятости области, поскольку такие услуги оказывает Казначейство. Предметом таких договоров по указанным ниже основаниям не могут являться и услуги по зачислению денежных средств на счета граждан и по выплате таких денежных средств.

4. Контрактами предусмотрено оказание Управлению банковских услуг по совершению Сбербанком операций по зачислению социальных выплат на банковские счета граждан в Сбербанк денежных средств и выдаче их через отделения и банкоматы Банка по требованию граждан (пункты 1.2, 1.3, 2.1.3).
Оплате подлежат выполняемые Банком операции по зачислению социальных

выплат на банковские счета граждан (пункты 1.4, 1.5 контрактов).
По условиям договоров (пункт 2.1) Банк осуществляет:
- по поручению и за счет Центра занятости зачисление на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей;
- выплаты по требованию получателей сумм через отделения Банка, сеть банкоматов на территории Челябинской области в соответствии с платежными поручениями и приложенными к ним реестрами получателей денежных средств.
В свою очередь Центр занятости осуществляет регулярное перечисление денежных средств, надлежащее оформление расчетных документов и реестров, оплачивает услуги Банка.
Оплата таких услуг включает в себя все расходы Банка, процентная ставка от сумм денежных средств, подлежащих зачислению, едина для всех видов выплат.
Получатели выплат при получении наличных средств через отделения Банка или банкоматы Банка дополнительные расходы не несут.
Условиями контрактов и договоров не предусмотрены услуги по открытию и ведению счетов Управления и Центров занятости области. Из пояснений сторон и представленных документов следует, что перечисляемые Центром занятости денежные средства, предназначенные для социальных выплат гражданам, аккумулируются на внутрибанковском счете в целях их зачисления на счета граждан.
Как следует из представленных документов, Банк получает оплату за зачисление денежных средств на счета граждан.
Согласно пояснениям Управления необходимость проведения открытых аукционов обусловлена тем, что в случае перечисления указанных выплат через иные кредитные учреждения с граждан будет взиматься комиссия и граждане будут получать выплаты не в полном объеме. Тогда как выплаты, перечисляемые через кредитное учреждение, выбранное по результатам аукциона, доходят до граждан в полном объеме, так как комиссия Банку компенсируется органами службы занятости населения в пределах доведенных лимитов.
Данный довод Управления не может быть принят во внимание, поскольку получатели социальных пособий открывают счета по картам и банковским вкладам самостоятельно по отдельному договору с кредитной организацией.
В соответствии со ст. 846 ГК РФ при заключении договора банковского счета клиенту открывается счет в банке на условиях, согласованных сторонами.
Согласно ст. 851 ГК РФ в случаях, предусмотренных договором банковского счета, клиент оплачивает услуги банка по совершению операций с денежными средствами, находящимися на счете.
Следовательно, наличие (отсутствие) комиссий банка за зачисление и выдачу денежных средств клиенту определяется договором банковского счета.
Указанные обстоятельства подтверждаются следующим.
Согласно пункту 4.3.3 договора с Центром занятости Банк обязуется осуществлять выплату наличных денежных средств со счетов граждан в соответствии с порядком, установленным законодательством РФ и договором банковского вклада (счета).
На официальном сайте Сбербанк, размещены тарифы по обслуживанию дебетовых банковских карт VISA Classic/Master Card Standard, действующие с 01.03.2015, согласно которых ежегодно взимается плата за обслуживание карты от 300 до 750 руб., комиссии за прием денежных средств для зачисления третьим лицом в территориальном банке, в котором открыт счет, а также за выдачу (снятие) денежных средств с карты в пределах суточного лимита не предусмотрены.
На запросы Челябинского УФАС России, Сбербанк не представил сведения о

количестве каждого вида вкладов и карт, на которые перечислялись социальные выплаты.
Необходимо отметить, что при проведении аукциона № 1 Управлением обоснование начальной (максимальной) цены контракта (далее - НмЦК) осуществлялось с нарушением ч.2,ч.3 ст. 22, п.1 ч.1 ст. 64 Закона № 44.
В использованных Управлением при обосновании НмЦК предложениях кредитных организаций, отсутствуют сведения о стоимости услуг по обеспечению перечисления органами службы занятости Челябинской области денежных средств гражданам, организации обслуживания с использованием электронных носителей, условия установки и цена программных средств, цена контракта, предлагаемая банками с учетом всех сопоставимых коммерческих и финансовых условий оказания услуг, расчет цены контракта осуществлялся Управлением самостоятельно. При этом Управлением не исследовался вопрос о возможности данных кредитных организаций оказать услуги в 47 муниципальных образованиях области, а сведения о предлагаемых кредитными организациями ценах на услуги, указанные в документации об аукционе № 2, не соответствуют действительности.
Так, при проведении аукциона № 2, Управлением использовался метод анализа рынка, расчет цены осуществлялся с использованием информации, полученной от ОАО «ЧЕЛЯБИНВЕСТБАНК» (исх. № 991634 от 20.08.2014), Челябинского отделения ОАО «Сбербанк России» (исх. № 8597-21/33 от 13.08.2014), ОАО «УБРиР» (исх. № 2035-01/110870 от 25.08.2014), ОАО «ЧЕЛИНБАНК» (исх. № 27000-ДП-110 от 12.08.2014).
Согласно документации об аукционе Исполнитель № 1 предложил размер ставки - 0,75%, в связи с чем Управлением произведен расчет цены контракта который составил 8 463 000,30 руб., Исполнитель № 2 - 0,2% , что составило 2 256 800,08 руб., Исполнитель № 3 – 1%, что составило 11 284 000,40 руб., Исполнитель № 4 - 0,75%, что составило 8 463 000,30 руб., Исполнитель № 5 – 1%., что, по расчетам Управления, составило 11 284 000,40 руб.
Управлением определена средняя арифметическая процентной ставки банка за перечисление выплат, являющихся предметом аукциона на 2015 год (%) – 0,74.
Вместе с тем, Управлением представлены письма 4 исполнителей, а не пяти как указывалось в документации о закупках. При этом согласно письму ОАО «ЧЕЛЯБИНВЕСТБАНК» (исх. № 3219 от 06.08.2014) открытие картсчетов получателям выплат с выдачей карт Visa Classic сроком действия на 5 лет – 100 рублей, зачисление гражданам выплат, предусмотренных законодательством о занятости населения, осуществляется - бесплатно.
ОАО «ЧЕЛИНДБАНК» в приложении к письму от 12.08.2015 представило выписку из тарифов банка, согласно которой тарифы различаются в зависимости от вида счета и условий зачисления, в том числе:
1) открытие ведение счета, зачисление на счет – бесплатно;
2) выплаты со счета наличных денежных средств поступивших в безналичном порядке: если общая сумма выданных денежных средств не превысила 3 млн. рублей за 30 календарных дней – 1,2 % от суммы, при востребовании через 30 календарных дней после поступления – бесплатно;
3) по операциям с банковскими картами банка и карт-счетами: зачисление денежных средств на счет - 1%.
Следует отметить, что Управлением при обосновании НмЦК не исследовался вопрос о стоимости услуг в зависимости от зачисления денежных средств на вклады и банковские карты, в том числе в зависимости от их вида.
Управлением при обосновании НмЦК запрос о стоимости услуг АО «СМП Банк» не направлялся. Тогда как в 2014 году 78 граждан воспользовались услугами данного кредитного учреждения, в результате чего Центром занятости было перечислены

денежные средства.
Вместе с тем, АО «СМП Банк» по запросу Челябинского УФАС России представлены письменные пояснения (вх. № 16600 от 06.11.2015), согласно которых в адрес АО «СМП Банк» в 2014-2015 годах документов от Управления в целях расчета цены контракта не поступало, перечисление в АО «СМП Банк» социальных выплат на счета граждан осуществляется Центром занятости без заключения договора на оказание банковских услуг по обеспечению перечисления денежных средств гражданам, признанным в установленном порядке безработными.
Тарифы АО «СМП Банк» не предусматривают комиссию за зачисление денежных средств на счета клиентов.
Тарифами АО «СМП Банк» предусмотрена комиссия за снятие клиентами банка наличных денежных средства со счета при наличии совокупности следующих условий:
- денежные средства поступили на счет клиента безналичным способом;
- денежные средства находились на счете клиента менее 15 календарных дней со дня их зачисления и до момента их снятия наличным способом;
- сумма денежных средств, снимаемых со счета клиента наличными, превышает 300 000 рублей.
Денежные средства с назначением платежа «пособие по безработице» поступали в АО «СМП Банк» от УФК по Челябинской области (Центр занятости) в 2014 году в размере 476 934,35 руб., в первом полугодии 2015 года – 971 431,17 руб.
Из пояснений Сбербанка следует, что до 01.03.2015 Банком за зачисление денежных средств на счета граждан взималась плата в размере 1% от суммы денежных средств, подлежащих переводу или выдаче. С 01.03.2015 указанная плата с граждан не взимается, в случае перечисления денежных средств юридическим лицом.
По запросу Федеральной антимонопольной службы Ассоциация российских банков письмом от № 04/118 от 02.11.2015 представила сведения, согласно которым большинство банков Ассоциации плату за выполнение всех или некоторых из указанных операций не взимают, в их числе ЮниКредитБанк, СКБ-Банк, Челиндбанк, РосБанк, СМП Банк, а также Публичное акционерное общество «Сбербанк России», действующие на территории Челябинской области.
Указанные обстоятельства подтверждаются и пояснениями представителя Сбербанка на Комиссии, согласно которым плата за зачисление на счета граждан не взимается с 01 марта 2015 года.
Таким образом, Центры занятости области на основании заключенных договоров и контракта оплачивают вознаграждение Банку за услуги по зачислению на счета граждан, которое, как следует из пояснений представителя Сбербанка, Банк не взимает при обычных условиях оказания услуг с 01 марта 2015 года.
Поскольку при обычных условиях при оказании услуг по собственной инициативе Банк и ряд иных кредитных организаций не взимают с граждан плату за выполнение операций по зачислению денежных средств на счета и их выдаче (или части названных операций), то Сбербанк получает необоснованное преимущество и в виде непосредственно денежных средств (бюджетных средств) на возмещение затрат на выполнение данных операций по счетам безработных граждан, в том время как иные кредитные организации должны нести такие затраты в полном объеме или возмещать их из иных источников, в том числе за счет личных средств таких граждан.
Кроме того, проведение Управлением торгов, заключение Центрами занятости области договоров, и информирование Центрами занятости области граждан о том, что при выборе иной кредитной организации для получения социальных

пособий плата за их зачисление осуществляется за счет денежных средств граждан, может ввести граждан в заблуждение о взимании всеми кредитными организациями комиссионного вознаграждения за выполнение таких операций. Кроме того, Банк в результате действий Управления по проведению торгов получает преимущество и в виде дополнительного спроса безработных граждан на его услуги, в том числе по открытию и ведению счетов, выпуску банковских карт, поскольку граждане могут быть не осведомлены об отсутствии такой платы в иных кредитных организациях и при принятии решения об открытии счета руководствоваться именно информацией о невзимании Сбербанком платы за выполнение операцией по счетам в связи с заключением с ним контрактов и информацией о взимании такой платы в случае открытия счета в иной кредитной организации.
Из пояснений Центра занятости следует, что поскольку на основании контрактов Центром занятости со Сбербанком заключены договоры, работники Центра занятости информируют безработного гражданина о том, что комиссионное вознаграждение за перечисление, зачисление социальных выплат осуществляется за счет средств бюджета в случае, если лицевой счет открыт в кредитной организации, сотрудничество с которой организации службы занятости осуществляют на основании контракта, заключенного по результатам торгов. При выборе гражданином иной кредитной организации комиссионное вознаграждение за перечисление, зачисление социальных выплат осуществляется за счет личных средств гражданина.
Соответственно, специалисты Центра занятости информируют граждан, встающих на учет в качестве безработных, о зачислении без дополнительных затрат выплат только на счета и вклады, открытые в Сбербанке. Об указанных обстоятельствах свидетельствуют отметки о разъяснении гражданам сведений о взимании денежных средств на заявлениях о признании безработными.
Вместе с тем, вопрос о взимании (невзимании) комиссии определяется договором банковского вклада (счета) и большинством кредитных организаций указанные денежные средства не взимают.
Из представленных Управлением, Центром занятости сведений (Таблица 1, 3) следует, что в 2014 и 2015 годах более 99% граждан получали социальные выплаты в соответствии с законодательством о занятости на счета Сбербанка, с которым по результатам торгов заключены контракты.

В рамках рассмотрения настоящего дела Челябинским УФАС России проведен опрос граждан, получающих либо ранее получавших социальные выплаты в Центре занятости.
В рамках рассмотрения настоящего дела Челябинским УФАС России также проведено анкетирование через сайт Челябинского УФАС России www.chel.fas.gov.ru, а также на сайте www.74.ru граждан, получающих социальные выплаты в Центрах занятости области.
В ходе анкетирования и опроса были заданы следующие вопросы :
1) Укажите наименование кредитной организации, в которой у Вас открыт счет для перечисления социальных выплат.
2) Требовалось ли Вам специально открывать счет в кредитной организации в целях получения от Центра занятости социальных выплат? (да/нет).
3) В случае если Вы специально открывали счет для получения социальных выплат оплачивали Вы услуги по выпуску карты в целях открытия счета и ее по обслуживанию для получения социальных выплат? (да/нет).
4) Социальные выплаты перечисляются на счет:

1. Открытый, в выбранной Вами кредитной организации.
2. Открытый, в указанной в Центре занятости кредитной организации.
5) Причины выбора кредитной организации, в которой у Вас открыт счет для получения социальных выплат:
1. Отсутствие необходимости открывать специально счет.
2. Отсутствие необходимости оплачивать услуги банка за зачисление и выплату денежных средств с выплачиваемых социальных выплат.
3. Экономически привлекательные условия обслуживания.
4. Иное.

Таблица 4. Результаты опроса граждан, получающих (ранее получавших) социальные выплаты в Центре занятости.

№ п/п опрошенного	Номер вопроса/вариант ответа				
	№1 (наименование)	№2 (да/нет)	№3 (да/нет)	№4 (1/2)	№5 (1/2/3/4)
1	Сбербанк	да	нет	1	3,4
2	Сбербанк	да	да	1	4 – по указанию Центра занятости
3	СМП	да	нет	1	4
4	СМП	да	да	2	4 - по указанию Центра занятости
5	Иной банк, но не Сбербанк	да	нет	1	4
6	СМП	да	нет	2	4
7	СМП	да	да	2	4
8	СМП	да	-	1	4
9	Сбербанк	да	да	2	
10	Сбербанк	да	нет	1	4 - по указанию Центра занятости
11	Сбербанк	нет	-	1	4
12	Сбербанк	да	да	2	4
13	Сбербанк	да	нет	1	4
14	Сбербанк	да	да	2	4 - по указанию Центра занятости

Таблица 5. Результаты анкетирования граждан, получающих социальные выплаты в Центрах занятости области.

	Номер вопроса/вариант ответа				
	№1(наименование)	№2 (да/нет)	№3 (да/нет)	№4 (1/2)	№5 (1/2/3/4)
1	Сбербанк	да/нет	да	2	4
2	СМП	нет	-	1	1
3	Сбербанк	да	нет	2	3
4	Сбербанк	нет	-	2	4
5	Сбербанк	нет	-	2	1
6	Сбербанк	нет	нет	1	4
7	Сбербанк	нет	нет	1	1,4
8	Сбербанк	нет	-	1	1,2,3
9	Сбербанк	нет	нет	1	1,2,3,4

Результаты опроса и анкетирования (Таблицы 4 и 5) позволяют прийти к выводу о том, что большинство опрошенных граждан специально открыли счет в Сбербанке в целях получения социальных выплат, в том числе в связи с указаниями работников Центра занятости.
Сведения, представленные Управлением и Центром занятости, свидетельствуют о том, что действия Управления по проведению торгов и заключению контрактов, предусматривающих оплату вознаграждения за зачисление социальных выплат, могли привести к увеличению количества клиентов Банка, которые приняли решение открыть счет в Сбербанке в связи с необходимостью получения социальных выплат в наиболее полном объеме.
В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов РФ 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)
Действия Управления по проведению не предусмотренных действующим законодательством отбора кредитной организации для оказания услуг по обеспечению перечисления органами службы занятости Челябинской области, зачисления на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей и осуществление выплат по требованию получателей сумм через отделения банка, сеть банкоматов на территории Челябинской области, несмотря на проведение торгов, в связи с обеспечением в результате данных действий бесплатности отдельных операций по счетам граждан в отобранном банке, могут стать тем обстоятельством, которое определит выбор граждан в пользу услуг Сбербанка, что создает искусственное перераспределение спроса и приводит к созданию для одной кредитной организации необоснованного конкурентного преимущества в виде большого объема размещенных на счетах денежных средств, которые могут быть использованы им для последующего размещения и получения доходов.
С учетом изложенного действия Управления по проведению не предусмотренных действующим законодательством торгов для заключения контрактов привели или могли привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания банковских услуг на территории Челябинской области, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности Сбербанку, что противоречит ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу об отсутствии предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела в отношении Управления по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.
Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 - 4 ст. 41, ст. 48, ч.1 ст. 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:
1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Главного управления по труду и занятости населения Челябинской области по проведению не предусмотренных действующим законодательством торгов по выбору кредитной организации в целях заключения на 2014-2015 годы контрактов на оказание услуг по обеспечению перечисления органами службы занятости Челябинской области, зачислению на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей и осуществлению выплат по требованию

получателей сумм через отделения банка, сеть банкоматов на территории Челябинской области, что привело или могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания банковских услуг на территории Челябинской области, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности Сбербанку.
2. Признать нарушением частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции действия Главного управления по труду и занятости населения Челябинской области по созданию Сбербанку преимущественных условий участия в торгах путем объединения в один лот оказания услуг на территории 47 муниципальных образований Челябинской области,
3. Признать нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции действия Главного управления по труду и занятости населения Челябинской области по созданию Сбербанку преимущественных условий участия в торгах путем указания в документациях об аукционах противоречивой информации о порядке оплаты услуг и требований об установке в короткие сроки на безвозмездной основе в 47 муниципальных образованиях программных средств, необходимых для оказания услуг, а также ввиду отсутствия в документациях об аукционах предусмотренных законодательством о закупках сведений о перечне и объеме оказываемых услуг, о размере оплаты услуг, что могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на торгах.
4. Выдать Главному управлению по труду и занятости населения Челябинской области предписание, предусмотренное пунктом 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.
5. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административных правонарушений.
6. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.
Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.
(351) 265-93-79

ПРЕДПИСАНИЕ
о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции

«14» декабря 2015 года г. Челябинск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:
Председатель

Комиссии: «<…>» - заместитель руководителя Челябинского УФАС России;
Члены
Комиссии: «<…>» - заместитель начальника отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;
«<…>» - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,
руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), на основании своего решения от «14» декабря 2015 года по делу № 22-07/15 о нарушении Главным управлением по труду и занятости населения Челябинской области (далее – Управление) части 1 статьи 15, частей 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции,
ПРЕДПИСЫВАЕТ:
1. Главному управлению по труду и занятости населения Челябинской области в срок до 30 декабря 2015 года совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно:
- принять решение об отмене пункта 2 Приказа Управление от 24.01.2014 № 10 «Об осуществлении полномочий заказчика»;
- исключить из плана-графика закупок на 2015 год услуги по обеспечению перечисления органами службы занятости Челябинской области, зачислению на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей и осуществлению выплат по требованию получателей сумм через отделения банка, сеть банкоматов на территории Челябинской области;
- направить письма в подведомственные учреждения службы занятости населения Челябинской области об отмене пункта 2 Приказа Управление от 24.01.2014 № 10 «Об осуществлении полномочий заказчика» и недопустимости заключения договоров о зачислении на счета физических лиц денежных выплат, предусмотренных законодательством о занятости населения;
- направить письма в подведомственные учреждения службы занятости населения Челябинской области о недопустимости предоставления гражданам информации об отсутствии дополнительных расходов при получении социальных выплат только в кредитных организациях, с которыми у органов службы занятости населения Челябинской области заключен договор.
2. Главному управлению по труду и занятости населения Челябинской области с даты получения настоящего предписания, совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно не включать в план-график закупок на 2016 год банковские услуги по обеспечению перечисления органами службы занятости Челябинской области, зачислению на лицевые счета по вкладам или на счета банковских карт получателей и осуществлению выплат по требованию получателей сумм через отделения банка, сеть банкоматов на территории Челябинской области.
3. О выполнении настоящего предписания сообщить в Челябинское УФАС России в срок до 15 января 2016 года, с приложением подтверждающих документов (надлежаще заверенные копии принятых с учетом настоящего предписания актов, а также документы, направленные в подведомственные учреждения службы занятости населения Челябинской области, с приложением сведений о способе их направления).
Доказательства исполнения настоящего предписания, должны быть заверены печатью организации и подписью должностного лица.
Доказательства просим представить в прошитом и пронумерованном виде с сопроводительным письмом и описью документов со ссылкой на номер дела.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.
Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.
Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.
(351) 265-93-79