

РЕШЕНИЕ

по делу № 18/01/15-15/2019 о нарушении антимонопольного
законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «20» октября 2020 г.

В полном объеме решение изготовлено «23» октября 2020 г.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению
дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее также –
Комиссия)

в составе: <...>, рассмотрев дело № 18/01/15-15/2019 по признакам
нарушения Министерством просвещения Российской Федерации
(Минпросвещения России) (127006, г. Москва, ул. Каретный ряд, д. 2, ИНН
7707418081, ОГРН 770701001) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального
закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о
защите конкуренции), в присутствии на заседании Комиссии в формате
видеоконференцсвязи представителя: Минпросвещения России —
статс-секретаря — заместителя Министра просвещения Российской
Федерации <...>,

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступило заявление ООО «Корпорация «Российский
учебник» (ОГРН 1167746167160), ООО Издательский центр «Вентана-Граф»
(ОГРН 1027700087458), ООО «Дрофа» (ОГРН 1027739015809)¹ и ООО
«Издательство Астрель» (ОГРН 1025000511975) от 26.02.2019 № 2019-02-
0060-5 (вх. от 26.02.2019 № 32711-ДСП/19) (далее — Заявители,
Издательства) по вопросу соответствия антимонопольному
законодательству действий Минпросвещения России при издании
приказа № 345 от 28.12.2018, утверждающего федеральный перечень
учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих
государственную аккредитацию образовательных программ начального
общего, основного общего, среднего общего образования (далее —
Приказ № 345, Перечень).

По результатам рассмотрения указанного заявления ФАС России

выявлены признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем Минпросвещения России выдано предупреждение ФАС России от 16.04.2019 № ИА/31216/19 о необходимости совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения (далее — Предупреждение).

В результате неисполнения Предупреждения в установленный срок и, как следствие, неустранения признаков нарушения антимонопольного законодательства, на основании части 8 статьи 39¹, части 12 статьи 44 Закона о защите конкуренции приказом ФАС России от 29.07.2019 № 1026/19 (далее — Приказ ФАС России) в отношении Минпросвещения России возбуждено дело № 18/01/15-15/2019 о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения представленной Заявителями информации, а также документов и сведений, представленных письмом Минпросвещения России от 07.03.2019 № ТС-729/04 (вх. от 13.03.2019 № 41516/19) в ответ на запрос ФАС России от 25.02.2019 № АЦ/13696/19, Комиссией ФАС России установлено следующее.

Согласно части 7 статьи 18 Федерального закона от 28.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), пункту 4.2.8. Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 884 (далее — Положение о Минпросвещения России), порядок формирования федерального Перечня отнесен к полномочиям Минпросвещения России (ранее до 28.07.2018 – Минобрнауки России²).

В целях реализации установленных полномочий, приказом Минобрнауки России от 18.07.2016 № 870 утвержден порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования (далее – Порядок). Кроме того, Порядок определяет структуру Перечня, основания и порядок включения/исключения учебников в/из Перечня, критерии и порядок проведения экспертизы учебников, форму экспертного заключения.

Перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации

имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования (далее — школьные учебники), является составной частью федеральных перечней учебников, утверждаемых Минпросвещения России (ранее Минобрнауки России).

Пунктом 3 Порядка установлено, что в Перечень включаются учебники, рекомендованные Научно-методическим советом, являющимся на основании приказа Минпросвещения России от 13.11.2018 № 215 постоянно действующим совещательным органом (далее – Совет), на основании положительных экспертных заключений по результатам научной, педагогической, общественной, этнокультурной и региональной экспертиз.

Согласно пункту 6 Положения о Совете основной формой деятельности Совета являются заседания. Совет не наделен функциями и полномочиями федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг. Решения Совета принимаются в форме рекомендаций и предложений (пункт 3 Положения), что подтверждается письмом Минпросвещения России от 07.03.2019 № ТС-729/04. Пунктами 22 и 29 Порядка установлены виды решений, принимаемых Советом, и не определяется порядок их исполнения.

В Совет также входят представители Минпросвещения России, которые участвуют в подготовке заседаний Совета, в том числе, имеют право рассматривать материалы, поступившие в Минпросвещения России, для формирования соответствующего федерального перечня учебников, а также имеют право выступать на заседании Совета и высказывать особое мнение, которое может быть оформлено письменно и приобщено к протоколу заседания.

Решение о включении или исключении учебников из соответствующего перечня в соответствии с пунктами 25, 30 Порядка принимает Минпросвещения России путем издания соответствующего приказа.

Согласно пунктам 20, 21, 22 Порядка для включения в Перечень учебников заказчик экспертизы (издательство) ежегодно в период с 10 сентября по 10 ноября направляет в Минобрнауки России предусмотренные данными пунктами материалы, в том числе, положительные экспертные заключения по результатам научной (научной историко-культурной – для учебников истории России),

педагогической, общественной, этнокультурной и региональной экспертиз, выданные не ранее чем за 3 года до подачи заявления о включении учебника в Перечень. Согласно пункту 9 Порядка организации проводят научную и педагогическую экспертизы учебников на основании своих уставов, утвержденных Правительством Российской Федерации, в которых закреплены полномочия по проведению экспертизы учебников. Материалы, указанные в пункте 20 Порядка, рассматриваются Советом в трехмесячный срок с момента их поступления. На основании указанных материалов, и в соответствии с пунктом 22, Совет может принять решение рекомендовать/не рекомендовать включение учебника в Перечень, а также направить учебник на дополнительную или повторную экспертизу.

В соответствии с пунктом 12 Порядка дополнительная экспертиза учебника проводится экспертными организациями на основании решения Совета той же экспертной организацией или другой экспертной организацией при возникновении вопросов в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации.

В соответствии с пунктом 20 Порядка Издательствами в период с 10.09.2018 по 10.11.2018 направлены документы для включения учебников в Перечень, в том числе содержащие положительные экспертные заключения на учебники от Российской академии наук (РАН).

На заседании Совета от 26.01.2018 принято решение о направлении на дополнительную экспертизу поступивших для включения в Перечень учебников, как ранее включенных в Перечень по Приказу № 253 (ранее действующий), так и новых учебников.

Всего на дополнительную экспертизу было направлено более 1 700 учебников.

Минпросвещения России в рамках рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019 о нарушении антимонопольного законодательства приводит следующие доводы о причинах направления учебников на дополнительную экспертизу.

Так, на заседании Совета от 26.01.2018 у членов Совета при рассмотрении материалов, поступивших от правообладателей, возникли вопросы в отношении выводов и обоснования выводов экспертных организаций, проводивших экспертизу учебников, поскольку в ходе рассмотрения учебников и иных материалов были выявлены нарушения. Например, у Совета возникли вопросы в отношении выводов и обоснования выводов экспертов, в связи с тем, что, один из трех экспертов не является экспертом в той области, в отношении которой проводилась экспертиза.

Так, из экспертных заключений № 004919 от 19.12.2016 по результатам проведения научной экспертизы учебного издания ООО «ИОЦ МНМОЗИНА» «Изобразительное искусство. 4 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева», № 004918 от 19.12.2016 по результатам проведения научной экспертизы учебного издания «Изобразительное искусство. 3 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева», № 004917 от 19.12.2016 по результатам проведения научной экспертизы учебного издания «Изобразительное/ искусство. 2 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева», № 004916 от 19.12.2016 по результатам проведения научной экспертизы учебного издания «Изобразительное искусство. 1 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева», № 005025 от 19.12.2016 по результатам проведения педагогической экспертизы издания «Изобразительное искусство. 3 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева», № 005024 от 19.12.2016 по результатам проведения педагогической экспертизы издания «Изобразительное искусство. 2 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева», № 005023 от 19.12.2016 по результатам проведения педагогической экспертизы издания «Изобразительное искусство. 1 класс: учебник для общеобразовательных организаций. Е.И. Коротеева» следует, что к данной экспертизе в качестве эксперта) был привлечен Балалов В.В., являющийся кандидатом технических наук.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Московского педагогического государственного университета, Балалов В.В. в 1986 году окончил Московский инженерно-физический институт по специальности «Металлофизика и металловедение», а в 1994 году окончил аспирантуру по специальности «Ядерные энергетические установки». В связи с этим у Минобрнауки России возникли вопросы в отношении выводов и обоснования выводов данного эксперта, не являющегося специалистом в области изобразительного искусства.

Однако в соответствии с пунктом 15 Порядка к каждой экспертизе учебника привлекаются не менее трех экспертов, специалистов, обладающих специальными знаниями для проведения экспертизы учебников. При этом требования к квалификации и компетенции эксперта, проводившего экспертизу учебника, в Порядке не установлены. Таким образом, заключение одного из трех экспертов, который по мнению Минпросвещения России не обладает достаточными знаниями, не является основанием для направления учебника на дополнительную экспертизу.

В соответствии с пунктами 27, 28 Порядка учебник исключается из

федерального перечня учебников по следующим основаниям:

- при выявлении в содержании учебника информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей;
- при отзыве учебника из обращения заказчиком экспертизы (по заявлению);
- при обнаружении фактов несоответствия учебника требованиям пункта 3 Порядка;
- при обнаружении в экспертном заключении выводов, не соответствующих содержанию учебника;
- при непредставлении в установленные сроки положительного экспертного заключения, предусмотренного в пункте 26 Порядка.

Вопрос об исключении учебника из федерального перечня учебников рассматривается на заседании Совета. Совет имеет право пригласить на заседание представителей экспертных организаций, заявителя и запросить у них дополнительные материалы. Такое право Минпросвещения России ни разу не использовало в своей работе, в том числе, в отношении учебников, направленных на дополнительную экспертизу.

Как следует из пояснений Минпросвещения России отдельного решения о направлении учебников на дополнительную экспертизу и дальнейшего исключения учебников из Перечня, утвержденного Приказом № 253 (ранее действующий), оформленного отдельным нормативным правовым актом, Минпросвещения России не принималось.

Комиссия ФАС России отмечает, что в протоколах заседаний Совета от 26.01.2018 № ОВ-3/08пр и от 07.12.2018 № ОВ-10/04пр, а также приложениях к протоколам не отражены основания (обоснования) направления учебников на дополнительную экспертизу. Протоколы заседаний Совета не содержат вопросов, возникших в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации на учебники Издательств, заявившихся на включение в Перечень.

25.04.2018 Департамент государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России письмом № 08-1081 «О результатах дополнительной экспертизы» сообщило членам Совета, что в Минобрнауки России (ныне Минпросвещения России) поступили экспертные заключения по результатам дополнительной экспертизы учебников. В отношении ряда учебников Издательств были даны отрицательные заключения. Большинство отрицательных заключений по результатам дополнительной экспертизы получили учебники, которые

ранее проходили экспертизу и имели положительные заключения от Российской Академии Наук.

На заседании Совета 07.12.2018 (протокол № ОВ-10/04/пр от 07.12.2018) было принято решение рекомендовать включить в Перечень учебники, получившие положительное экспертное заключение по результатам проведения дополнительной экспертизы и рекомендовать не включать учебники, получившие отрицательное экспертное заключение по результатам проведения дополнительной экспертизы.

Так, по результатам проведения дополнительной экспертизы более 200 учебников Заявителей, которые ранее находились в Перечне, утвержденном Приказом № 253 (ранее действующий), не вошли в новый Перечень.

Согласно информации, имеющейся в ФАС России, отмечается тенденция неэффективного расходования бюджетных средств. Это связано с регулярным изменением Минпросвещения России федерального перечня учебников, в связи с чем образовательные организации (школы) вынуждены постоянно закупать новые учебники.

Действия Минпросвещения России по формированию Перечня напрямую влияют на распределение рыночной власти на рынке бюджетных закупок учебников для образовательных организаций и определяют саму возможность участия издательств в государственных закупках. Справедливое и конкурентное формирование Перечня будет способствовать развитию конкуренции на рынке бюджетных закупок учебников.

В ходе рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, из письма Минпросвещения России б/н б/д (вх. от 26.08.2019 № 149889/19) установлено, что Минюст России письмом от 29.07.2019 № 01/96020-АА вынес в отношении Минпросвещения России представление об отмене Приказа № 345 (далее — Представление), в связи с тем, что приказы о формировании Перечня являются нормативными правовыми актами и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее - Правила). Данная позиция отражена в письме Минюста России от 10.09.2019 № 01-113955/19 (вх. от 16.09.2019 № 162889/19), направленном в соответствии с определением ФАС России от 26.08.2019 (исх. от 27.08.2019 № АЦ/74658/19) о привлечении Минюста России в качестве лица,

располагающего сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах дела № 18/01/15-15/2019. Также, в соответствии с определением ФАС России от 26.08.2019 (исх. от 27.08.2019 № АЦ/74690/19) Комиссией было принято решение о привлечении ООО «Деловая Россия» в качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах дела № 18/01/15-15/2019.

В этой связи определениями ФАС России от 26.08.2019 (исх. от 27.08.2019 № АЦ/74667/19), от 23.09.2019 (исх. от 25.09.2019 № АЦ/84216/19), от 21.10.2019 (исх. от 23.10.2019 № АЦ/92716/19), рассмотрение дела № 18/01/15-15/2019 откладывалось.

Определением ФАС России от 21.10.2019 (исх. от 23.10.2019 № АЦ/92713/19) срок рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019 продлен до 30.04.2020.

В соответствии с определением ФАС России от 21.10.2019 (исх. от 23.10.2019 АЦ/92713/19) Минпросвещения России заявлено ходатайство от 15.01.2019 № Пз-1246/04 (вх. от 15.11.2019 № 202698/19) об отложении рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019 по итогам состоявшегося совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой (протокол от 15.10.2019 № ТГ-П8-76пр).

Согласно пункту 2 указанного протокола Минпросвещения России надлежит в срок до 01.12.2019 обеспечить внесение изменений в Закон об образовании, предусматривающих наделение Минпросвещения России полномочиями по утверждению Перечня.

Определениями ФАС России от 18.11.2019 (исх. от 20.11.2019 № АЦ/101571/19), от 16.12.2019 (исх. от 18.12.2019 № АЦ/111223/19), от 03.02.2020 (исх. от 05.02.2020 № АЦ/8017/20) рассмотрение дела № 18/01/15-15/2019 откладывалось.

В соответствии с Федеральным законом от 02.12.2019 № 403-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 403-ФЗ) Минпросвещения России наделено полномочиями в том числе по утверждению Перечня.

В целях реализации норм Закона № 403-ФЗ Минпросвещения России издан приказ от 18.12.2019 № 695 «Об утверждении Порядка формирования федерального перечня учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную

аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» (далее — Приказ № 695), отменяющий приказ Минобрнауки России от 18.07.2016 № 870, утверждающий Порядок (далее - Приказ № 870), и приказ Минобрнауки России от 29.05.2019 № 471, предусматривающий внесение изменений в Приказ № 870. Приказ № 695 зарегистрирован в Минюсте России 04.02.2020 № 57418.

В рамках рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019 на основании части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции ФАС России составлено краткое описание полученных результатов анализа рынка школьных учебников, рекомендуемых Минпросвещения России к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования на территории Российской Федерации (далее - рынок школьных учебников).

Товаром на исследуемом рынке являются школьные учебники, входящие в Перечень.

Определение взаимозаменяемости товаров в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции основывается на фактической замене товаров приобретателем или готовности приобретателя заменить один товар другим при потреблении, учитывая их функциональное назначение, применение, качественные и технические характеристики, цену и другие параметры.

Школьные учебники не взаимозаменяемы с другой печатной продукцией, включая книги, а хозяйствующие субъекты, осуществляющие издательскую деятельность, выпускающие учебники, не конкурируют с иными издательствами. Это связано с тем, что только учебники обеспечивают изучение в полном объеме предписываемого общеобразовательным государственным стандартом содержания. Другие учебники и иная литература имеют различную аудиторию и цели их создания. Кроме того, предпечатная подготовка осуществляется в соответствии с санитарно-гигиеническими нормами (СанПинН), требования которых гораздо выше, чем при производстве иной книжной продукции (определенный вес учебника, качество бумаги, обложки, требования к краске, требования к верстке учебника и т.д.).

В связи с тем, что для обучения школьников в обязательном порядке используются учебники, включенные в Перечень, которые при потреблении в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования, не могут быть

заменены другой литературой, следует считать их товаром, не имеющим заменителя.

Таким образом, к продуктовым границам рассматриваемого рынка относятся учебники, включенные в Перечень, и рекомендованные к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию.

В связи с тем, что учебники для общеобразовательных школ являются невзаимозаменяемыми с иными товарами, продуктовыми границами рассматриваемого рынка являются школьные учебники.

Основными приобретателями школьных учебников являются образовательные организации, имеющие государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

Продавцами на рынке школьных учебников выступают издательства. Поскольку все издательства осуществляют свою деятельность на территории Российской Федерации, определение географических границ рынка осуществлено методом установления фактических районов продаж (местоположение издательств) и местоположения приобретателей (образовательные организации).

Учитывая, что школьные учебники приобретаются по всей территории Российской Федерации, географическими границами рассматриваемого рынка установлена территория Российской Федерации.

ФАС России проведен сравнительный анализ Перечней, утвержденных приказами № 253 и 345³.

После принятия Минпросвещения России Приказа № 345, с учетом проведения дополнительной экспертизы учебников, на которые уже имелись положительные заключения, с рынка школьных учебников ушло 3 издательства, сократилась доля на рынке 9 издательств, из них не вошли в новый Перечень более чем 220 учебников (около 18 %) Заявителей.

Наибольшую долю по количеству учебников, находящихся в новом Перечне, занимает АО «Издательство «Просвещение», которое повысило свою долю с 37 % в 2018 году до 43 % в 2019 году. По результатам ранее проведенных исследований рынка школьных учебников в рамках государственного контроля за экономической концентрацией в 2010-2014 годах АО «Издательство «Просвещение» занимало доминирующее положение на рынке школьных учебников с долей более 50 %. Такая

тенденция сохраняется и в настоящее время, которая подтверждается ростом доли издательства по количеству учебников, находящихся в Перечне.

Минпросвещения России, исключив (не включив) школьные учебники из Перечня, создает барьеры для осуществления издательствами своей хозяйственной деятельности, в результате чего хозяйствующие субъекты лишаются возможности реализовывать свою продукцию основным потребителям - образовательным организациям, финансируемым за счет бюджета.

Реализуя пункты 12, 22 Порядка, Советом, в отсутствие каких-либо документов, содержащих вопросы, возникшие в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации на учебники издательств, учебники направлены на дополнительную экспертизу, а впоследствии не включены в Перечень.

Учитывая изложенное, Минпросвещения России, издав Приказ № 345, ограничивает конкуренцию на рынке школьных учебников, создав необоснованное препятствование осуществлению деятельности определенным издательствам, являющимся участниками рынка, исключив, в том числе, возможность использовать образовательными организациями (школами) в образовательном процессе учебники соответствующих издательств.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти 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), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Руководствуясь статьей 48¹ Закона о защите конкуренции Комиссия на заседании 10.03.2020 приняла заключение об обстоятельствах дела № 18/01/15-1515/2019 (исх. № АЦ/18656/20 от 10.03.2020) (далее – Заключение) и направила его лицам, участвующим в деле. Копии Заключения также были получены нарочно представителями Минпросвещения России и Минюста России.

В соответствии с пунктом 3 части 1.1, частью 5 статьи 47, частью 3 статьи

48¹ Закона о защите конкуренции Комиссией 10.03.2020 вынесено определение об отложении рассмотрения дела № 18/01/15-1515/2019 (исх. от 13.03.2020 № АЦ/19884/20).

Согласно части 5 статьи 48¹ Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить Комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

Письмами Минпросвещения России от 24.03.2020 № Пз-343/04 (вх. от 24.03.2020 № 53687/20), Минюста России от 31.03.2020 № 01-37022/20 (вх. от 02.04.2020 № 61224/20) (далее — пояснения Минпросвещения России, пояснения Минюста России соответственно) представлены пояснения по Заклучению.

Согласно пояснениям Минюста России, Минпросвещения России обладало соответствующим полномочиями на дату утверждения Приказа № 345.

Приказ № 345 на государственную регистрацию в Минюст России не представлялся. В результате проведения правовой экспертизы указанного приказа установлено, что он обладает признаками, характеризующими нормативный правовой акт, поскольку ориентирован на неопределенный круг лиц и содержит правила, рассчитанные на неоднократное применение участниками регулируемых отношений. Из системного толкования норм статей 8, 18, 28 Закона об образовании и Приказа № 345 следует, что положения Приказа обязательны для исполнения всеми организациями, осуществляющими образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, для иных участников образовательных отношений. Общеобязательный характер акта также распространяется на отношения по финансированию указанных организаций, так как оно осуществляется только для приобретения учебников, включенных в Перечень, и как следствие, получение образования на бесплатной основе возможно только по указанным учебникам.

Согласно пункту 10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных

органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Как сообщалось выше, Минюст России вынес Минпросвещения России Представление, исходя из которого в соответствии с положениями действующего законодательства Российской Федерации Перечень должен быть утвержден в виде нормативного правового акта, пройти предусмотренные Правилами обязательные процедуры утверждения и представления на государственную регистрацию в Минюст России.

Минюст России отмечает, что Приказ № 345 был разработан в соответствии с Приказом № 870.

Вместе с тем на основании части 7 статьи 18 Закона об образовании в действующей в настоящее время редакции Минпросвещения России разработан и утвержден Приказ № 695, согласно пункту 2 которого признан утратившим силу Приказ № 870.

Таким образом, правовые основания для формирования Перечня в настоящее время утратили силу.

Минпросвещения России считает выводы Комиссии о наличии в его действиях признаков нарушения Закона о конкуренции необоснованными, учитывая следующее.

1.
 1. По мнению Минпросвещения России, ФАС России не доказано, что их действия привели или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в материалах дела отсутствуют доказательства наличия совокупности обстоятельств, необходимых для квалификации действий Минпросвещения России в качестве нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.
 2. Минпросвещения России в своих пояснениях сообщает, что не обладает самостоятельными полномочиями по включению учебников в Перечень. Совет принимает решения о включении учебников в Перечень, исключении учебников из Перечня, о

проведении экспертизы учебников и учебных пособий, в том числе о направлении учебников на дополнительную экспертизу. Действующее законодательство не наделяет Минпросвещения России полномочиями по оценке решений Совета и закрепляет в качестве обязательного условия издания приказа о включении учебника в Перечень.

3. Обоснованность направления учебников на дополнительную экспертизу, так как ни Порядок, ни Положение о Совете не содержат перечня обязательных требований к содержанию протокола Совета, в том числе описания всех возникших вопросов в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации по каждому учебнику. Отказ Совета от реализации своих прав по приглашению представителей экспертных организаций и запросу дополнительных материалов не может рассматриваться в качестве нарушения Минпросвещения России законодательства Российской Федерации.

4. Отсутствие квалификации у эксперта проводимого экспертизу, действительно, может указывать на сомнительность выводов эксперта и тем самым являться основанием для проведения дополнительной или повторной экспертизы учебников.

5. Результаты оценки состояния конкуренции на рынке школьных учебников не могут быть приняты в качестве доказательств по рассматриваемому делу, так как оценивалось состояние конкуренции на рынке, которого юридически не существует, поскольку Приказ № 345 подлежал государственной регистрации в Минюсте России.

Минпросвещения России сообщается, что в целях реализации норм Закона № 403-ФЗ проект приказа Минпросвещения России, утверждающий федеральный перечень учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» (далее — Проект приказа), и отменяющий предыдущий Перечень со всеми внесенными в него изменениями, проходит процедуру общественного обсуждения и антикоррупционную экспертизу на сайте <https://regulation.gov.ru>.

Также Минпросвещения России отмечает, что ФАС России не была соблюдена процедура рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Комиссия, изучив пояснения Минпросвещения России, считает представленные доводы не состоятельными и не подтверждающимися

материалами дела. Комиссия считает необходимым отметить следующее.

Антимонопольным органом по результатам анализа рынка школьных учебников, в объеме, необходимом для установления наличия либо отсутствия нарушения антимонопольного законодательства, в соответствии с требованиями пунктов 10.7, 11.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, проведен анализ состояния конкуренции на товарном рынке и составлено краткое описание полученных результатов анализа рынка школьных учебников, оформленное в виде аналитического отчета, ссылка на который содержится в настоящем решении.

Комиссия ФАС России отмечает, что в рамках исследования рынка школьных учебников установлены последствия внеяемого Минпросвещения России нарушения, указанные на странице 7 настоящего решения, на что также указано в аналитическом отчете ФАС России.

Как отмечено выше, Совет сформирован в том числе из представителей Минпросвещения России в лице председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, членов Совета.

Члены Совета (Директор Правового департамента Минпросвещения России, советник Министра просвещения Российской Федерации, заместитель директора Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минпросвещения России):

- участвуют в подготовке заседаний Совета;
- имеют право вносить предложения по формированию повестки дня заседаний;
- рассматривают материалы, поступившие в Минпросвещения России, для формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования и перечня организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий, которые допускаются к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования;
- имеют право выступить на заседании Совета и высказать особое мнение, которое может быть оформлено письменно и приобщено к

протоколу заседания.

Дополнительно в соответствии с пунктом 5 Положения председатель Совета (Министр просвещения Российской Федерации): организует работу Совета и председательствует на его заседаниях; утверждает план деятельности Совета; имеет право запрашивать материалы по всем направлениям работы Совета; подписывает протоколы заседаний Совета и другие документы Совета. Заместитель председателя Совета (заместитель Министра просвещения Российской Федерации): председательствует на заседаниях Совета в случае отсутствия председателя Совета; подписывает протокол заседания Совета в случае, если он председательствует на заседании; вносит предложения Министру просвещения Российской Федерации по вопросам внесения изменений в состав Совета и Положение.

Комиссия отмечает, решения Совета принимаются в форме рекомендаций и предложений (пункт 3 Положения), а решение о включении или исключении учебников из соответствующего перечня в соответствии с пунктами 25, 30 Порядка принимает Минпросвещения России путем издания соответствующего приказа, что также подтверждается письмом Минпросвещения России от 07.03.2019 № ТС-729/04 (вх. от 13.03.2019 № 1516/19).

Таким образом Минпросвещения России принимает решение о включении/исключении учебника из Перечня.

На дополнительную экспертизу были направлены все учебники издательств, заявившихся на включение в Перечень, в том числе имеющие положительные заключения. По мнению Комиссии, членами Совета необъективно рассмотрены представленные издательствами материалы для включения учебников в Перечень, ввиду того, что отсутствуют основания (обоснования) направления учебников на дополнительную экспертизу. Вопросы, возникшие в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации на учебники Издательств, заявившихся на включение в Перечень, отсутствуют как в протоколах заседаний Совета и их приложениях, так и в иных документах, которые могли бы свидетельствовать об основаниях направления таких учебников на дополнительную экспертизу.

Несмотря на то, что ни Порядок, ни Положение о Совете не содержат перечня обязательных требований к содержанию протокола Совета, в том числе описания всех возникших вопросов в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации по каждому учебнику, как заявляет Минпросвещения России, это не означает, что рассматриваемые действия не могут привести к ограничению

конкуренции, так как невозможно сделать объективный вывод, чем руководствовались члены Совета при направлении каждого отдельного учебника на дополнительную экспертизу.

Комиссия отмечает, что при совершении подобных процедур, действия должны быть объективными и прозрачными, в обратном случае это может приводить к ущемлению интересов отдельных хозяйствующих субъектов, возможным дискриминационным условиям, препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на соответствующем товарном рынке.

Как отмечено ранее, именно такие действия, как необоснованное направление учебников на дополнительную экспертизу, в отсутствие вопросов в отношении выводов и (или) обоснования выводов экспертной организации по каждому учебнику привели к тому, что произошли негативные изменения на рынке школьных учебников.

Кроме того, Комиссия отмечает, что Совет во избежание соответствующих последствий мог бы воспользоваться своим правом и пригласить на заседание Совета представителей экспертных организаций, заявителя и запросить у них дополнительные материалы в отношении учебников, по которым возникли вопросы. Однако Совет таким правом не воспользовался, в том числе в отношении учебников, направленных на дополнительную экспертизу.

Таким образом, у Минпросвещения России имелись все возможности объективно рассмотреть поступившие материалы издательств для включения учебников в Перечень, в том числе с учетом вышеописанных полномочий председателя Совета (которым является министр просвещения Российской Федерации), а именно запрашивать материалы по всем направлениям работы Совета.

Минпросвещения России в своих доводах не представлены факты и доказательства, свидетельствующие, что отсутствие квалификации у эксперта, проводящего экспертизу, может указывать на сомнительность выводов эксперта и тем самым являться основанием для проведения дополнительной экспертизы учебников.

Минпросвещения России обладало соответствующими полномочиями на дату утверждения Приказа № 345, что также подтверждается в пояснениях Минюста России.

Последующие обстоятельства, возникшие после издания Приказа № 345 в виде необходимости прохождения государственной регистрации в Минюсте России, не свидетельствуют об отсутствии рынка школьных учебников и отсутствия нарушения в действиях Минпросвещения

России, равно как и возможных последствиях, возникших при совершении таких действий.

При анализе рынка школьных учебников установлены как географические, так и продуктовые границы рынка, определен круг субъектов, которые занимаются выпуском и реализацией школьных учебников. Перечень является одним из инструментов и не является основополагающим при выявлении состава участников рынков.

Кроме того, согласно Предупреждению Минпросвещения России необходимо было не отменить Приказ № 345 или издать новый приказ, утверждающий соответствующий федеральный перечень учебников, а совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения, а именно, включить в Перечень учебники, ранее находившиеся в федеральном перечне учебников до момента издания Приказа № 345, исключенные в нарушение требований пунктов 12, 27 Порядка, а также рассмотреть материалы, заявленные и поступившие для включения в Перечень в Минпросвещения России до издания Приказа № 345, в соответствии с Порядком.

Таким образом, на момент выдачи Предупреждения и до возбуждения дела, Минпросвещения России обладало полномочиями по формированию Перечня, а также не было ограничено в выборе способов исполнения Предупреждения.

Письменных пояснений в отношении обстоятельств, изложенных в Заключении, от иных лиц, участвующих в деле, до окончания рассмотрения дела № 18/01/15-1515/2019 о нарушении антимонопольного законодательства не поступило.

Письмом от 10.04.2020 (вх. от 13.04.2020 № 67747-ЭП/20) поступило ходатайство представителя ООО Издательский центр «ВЕНТАНА-ГРАФ» и ООО «Дрофа» <...> (по доверенности от 14.11.2019 № б/н) об отложении рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019.

Письмом Минпросвещения России от 16.04.2020 № ВБ-833/04 (вх. от 16.04.2020 № 70604-М/20, № 70668-ЭП/20) заявлено ходатайство о приостановлении рассмотрения дела № 18/01/15-15/2019 на основании пункта 2 части 3 статьи 47 Закона о защите конкуренции с целью получения правовой экспертизы Минюста России на Проект приказа, уведомление о разработке которого размещено на официальном сайте www.regulation.gov.ru.

В целях обеспечения всестороннего, полного и объективного

рассмотрения обстоятельств дела № 18/01/15-15/2019 Комиссия приняла решение удовлетворить указанное ходатайство, в связи с чем было принято определение ФАС России от 21.04.2020 (исх. от 21.04.2020 № АЦ/33737/20).

С момента приостановления дела № 18/01/15-15-2019 Минюст России провел экспертизу Проекта приказа и зарегистрировал приказ Минпросвещения России от 20.05.2020 № 254 «Об утверждении федерального перечня учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность» за № 59808. Указанный приказ вступил в силу с 25.09.2020.

Таким образом, на основании частей 3, 4, 5 статьи 47 Закона о защите конкуренции рассмотрение дела № 18/01/15-15-2019 возобновлено определением ФАС России от 19.10.2020 (исх. от 19.10.2020 № АЦ/90554/20).

Комиссия, основываясь на материалах дела, пришла к выводу о наличии в действиях Минпросвещения России нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, путем необоснованного направления учебников на дополнительную экспертизу при формировании Перечня, что в свою очередь привело к ограничению конкуренции на рынке школьных учебников.

Вместе с тем с учетом вынесенного Минюстом России Представления об отмене Приказа № 345, Минпросвещения России предприняты все меры по исполнению Представления, следствием исполнения которого явилось совершение Минпросвещения России действий, направленных на устранение нарушения антимонопольного законодательства.

Принимая во внимание тот факт, что Приказ № 345 на момент принятия решения по делу № 18/01/15-15-2019 отменен, Комиссия ФАС России приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать действия Минпросвещения России, выразившиеся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, путем необоснованного направления учебников на дополнительную экспертизу при формировании федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденного приказом Минпросвещения России от 28.12.2018 № 345, нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что в свою очередь привело к ограничению конкуренции на рынке школьных учебников, рекомендуемых Минпросвещения России к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, на территории Российской Федерации.

1.

1. Предписание Минпросвещения России о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, указанного в пункте 1 резолютивной части решения, не выдавать.

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

¹Согласно выпискам из ЕГРЮЛ по состоянию на 16.10.2020: ООО «Корпорация «Российский учебник»,

ООО Издательский центр «Вентана - Граф», ООО «Дрофа» прекратили свою деятельность путем реорганизации в форме присоединения, правопреемником указанных лиц стало АО «Издательство «Просвещение»; ООО «Издательство Астрель» на момент вынесения решения по делу № 18/01/15-15/2019 находилось в процессе реорганизации в форме присоединения к другому юридическому лицу (после реорганизации прекратит свою деятельность).

2 На основании Указа Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Минобрнауки России преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Министерству просвещения Российской Федерации переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе, в сфере общего образования.

³Данные представлены в аналитическом отчете по результатам анализа рынка школьных учебников, который содержится в материалах дела № 18/01/15-15/2019 (том 4, стр. 233-240).