

Министерство образования
Новгородской области

ул. Новолучанская, д. 27, г.
Великий Новгород, 173001

Исходящие № 5051/02 от 31.10.19

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 22

о прекращении действий (бездействия), которые содержат
признаки нарушения антимонопольного законодательства

«31» октября 2019 года
Новгород

г. Великий

В связи с наличием в действиях (бездействии) министерства образования Новгородской области (место нахождения: ул. Новолучанская, д. 27, г. Великий Новгород, 173001, ИНН 5321029970; ОГРН 1025300788116) (далее – Министерство) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), согласно которой запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 30

октября 2007 года N 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» путем возложения на хозяйствующий субъект - ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБЛАСТНОЕ АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «РЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ» (далее – ГОАУ «РИПР») функций оператора персонифицированного финансирования, связанных с контрольно-распорядительными полномочиями в отношении хозяйствующих субъектов, Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России) сообщает следующее.

В соответствии с Концепцией развития дополнительного образования детей, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.09.2014 № 1726-р, в рамках приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей», утверждённого протоколом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 30.11.2016 № 11 (далее – приоритетный проект), в субъектах РФ осуществлялось внедрение целевой модели региональных систем дополнительного образования детей (далее – ДОД), предусматривающей применение системы персонифицированного финансирования ДОД как одного из организационно-финансовых механизмов обеспечения доступности ДОД.

Основные требования к внедрению системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в субъектах Российской Федерации для реализации мероприятий по формированию современных управленческих и организационно-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» утверждены руководителем приоритетного проекта, зам. Министра образования и науки РФ И.П. Потехиной 03.07.2018 и изложены в письме Министерства образования и науки РФ от 03.07.2018 № 09-93 (далее – Основные требования к системе ПФДО).

В настоящее время регионы самостоятельно конструируют подходы к управлению, обеспечивающие при существующих механизмах

требуемый результат внедрения системы персонифицированного финансирования ДОД.

Новгородским УФАС России в рамках исполнения поручения ФАС России от 05.07.2019 № ИА/57450/19 установлены следующие обстоятельства внедрения системы ПФДО в Новгородской области.

29.03.2018 между Правительством Новгородской области и ФГАУ «Фонд новых форм развития образования» заключено Соглашение о взаимодействии при реализации в 2018 году мероприятий по формированию современных управленческих и организационно-экономических механизмов в системе дополнительного образования детей и реализации приоритетного проекта (далее - Соглашение). Новгородская область получила государственную поддержку в части предоставления региональному бюджету в 2018 году субсидии на создание Регионального модельного центра дополнительного образования детей (далее - РМЦ).

Как следует из ответа министерства образования, порядок и механизмы реализации системы ПФДО определены распоряжением Правительства Новгородской области от 29.06.2018 № 182-рг «О внедрении системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей на территории Новгородской области», приказом министерства образования Новгородской области от 25.06.2018 № 673 «Об утверждении методических рекомендаций (Правил) по внедрению персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в Новгородской области» (далее – Методические рекомендации (Правила)), Положениями о персонифицированном дополнительном образовании детей в муниципальных районах (далее – Положение о ПФДО), утвержденными постановлениями Администраций муниципальных районов, городского округа.

Общая модель реализации системы ПФДО является следующей. Ребенок, планирующий получать дополнительное образование за счет средств муниципального бюджета, получает сертификат дополнительного образования. Сертификат можно использовать, выбрав любую программу образовательной организации, состоящую в реестре дополнительных общеразвивающих программ, включенных в систему ПФДО. Реестр программ, на которые можно «потратить» сертификат, публикуется на портале ПФДО области

<https://53.pfdo.ru/>.

Согласно разделу 1 Методических рекомендаций (Правил), оператор персонифицированного финансирования – участник системы персонифицированного финансирования, уполномоченный министерством образования Новгородской области на осуществление методического, информационного сопровождения системы персонифицированного финансирования, проведение добровольной сертификации дополнительных общеобразовательных программ, ведение Реестров участников системы персонифицированного финансирования, проведение независимой оценки качества в рамках системы персонифицированного финансирования, осуществление управления системой персонифицированного финансирования в соответствии с настоящими Правилами (далее – Оператор).

Как следует из п. 5.1 Методических рекомендаций (Правил), реестр программ дополнительного образования формируется только из программ поставщиков, включенных в реестр поставщиков образовательных услуг, включенных в систему ПФДО.

Согласно п. 4.1 Методических рекомендаций (Правил), ведение Реестра поставщиков образовательных услуг, включенных в систему персонифицированного финансирования (далее Реестр поставщиков образовательных услуг) осуществляется Оператором.

Согласно п. 4.4, 4.21 Методических рекомендаций (Правил), решения о включении поставщика образовательных услуг в Реестр поставщиком образовательных услуг/ исключении поставщика из Реестра поставщика образовательных услуг принимается Оператором.

Согласно п. 4.7 Методических рекомендаций (Правил), Оператор может принимать решение о приостановлении возможности осуществления зачисления в рамках ПФДО для поставщиков образовательных услуг.

В соответствии с пунктом 4.23 Методических рекомендаций (Правил) Оператор устанавливает формы и порядок направления уведомлений, указанных в пунктах 4.10 (уведомление поставщика образовательной услуги для включения в Реестр поставщиков образовательной услуги), 4.15 (уведомления, направляемые в Уполномоченные организации поставщиками образовательной услуги о необходимости заключения с данным поставщиком

договора об оплате услуг дополнительного образования), 4.16 (уведомление о заключении договора об оплате дополнительного образования), 4.18 (уведомления об изменении сведений о поставщике образовательной услуги), 4.20 Методических рекомендаций (Правил) (уведомление об исключении из Реестра поставщиков образовательной услуги).

Согласно пункту 5.2 Методических рекомендаций (Правил), решение о включении образовательных программ в Реестр сертифицированных образовательных программ принимается Оператором.

Согласно п. 6.1 Методических рекомендаций (Правил), ведение реестра сертифицированных образовательных программ осуществляется Оператором.

Согласно п. 6.4 Методических рекомендаций (Правил) возможность зачисления на обучение по образовательной программе, указанная в подпункте 3) пункта 6.2 настоящих Правил, устанавливается Оператором.

В соответствии с п. 6.15 Методических рекомендаций (Правил) Оператор устанавливает формы и порядок направления уведомлений, указанных в пунктах 6.12 (уведомление о завершении набора на обучение), 6.14 Методических рекомендаций (Правил) (уведомление об изменении стоимости образовательной услуги).

Согласно п. 6.14 Оператор принимает решение по уведомлению об изменении стоимости образовательной услуги.

Согласно п. 7.1 Методических рекомендаций (Правил), нормативная стоимость образовательной услуги определяется Оператором.

Как следует из ответа министерства образования Новгородской области исх. от 29.08.2019 № ОН-6107-И, функции Оператора на территории Новгородской области выполняет РМЦ, созданный на базе ГОАУ «РИПР».

Таким образом, именно РМЦ осуществляет включение организаций в реестр поставщиков образовательных услуг, включение программ в реестр сертифицированных образовательных программ, то есть в реестры исполнителей услуг (организаций) и программ, которые допускаются к предложению детям по сертификатам, а также регулирует

ценообразование руководствуясь лишь Методическими рекомендациями. Иных документов, регламентирующих соответствующую компетенцию РМЦ, не имеется.

В силу части 3 статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании), в Российской Федерации устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих дополнительные образовательные программы:

1) организация дополнительного образования - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам;

2) организация дополнительного профессионального образования - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Согласно части 4 статьи 23 Закона об образовании, организации дополнительного профессионального образования вправе осуществлять образовательную деятельность по программам подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры, дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения.

Таким образом, в силу Закона ГОАУ «РИПР» (на базе которого функционирует РМЦ) вправе осуществлять деятельность по дополнительному образованию детей.

Согласно уставу ГОАУ «РИПР», утвержденному приказом департамента образования и молодежной политики от 17.03.2017 № 238 (далее – Устав), учреждение является автономной организацией дополнительного профессионального образования.

В силу п. 2.6 Устава, к основным видам деятельности Учреждения отнесены, в частности, реализация дополнительных общеобразовательных программ (дополнительных общеразвивающих программ), кроме государственного задания Учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату.

Таким образом, ГОАУ «РИПР» является хозяйствующим субъектом,

который может осуществлять свою деятельность, в том числе, на рынке дополнительного образования детей Новгородской области.

При этом, помимо вышеуказанных распорядительных полномочий, детальный анализ положений Методических рекомендаций (Правил) указывает, что ГОАУ «РИПР» для выполнения ряда возложенных функций Оператора должно выполнять контрольные функции.

Так, согласно пункту 4.7 Методических рекомендаций (Правил), по решению Оператора для поставщика образовательных услуг может быть приостановлена возможность осуществления зачисления в рамках системы персонифицированного финансирования в следующих случаях:

1. недостоверности сведений, представленных поставщиком образовательных услуг, в том числе несоответствие фактически обеспечиваемых кадровых и материально-технических условий реализации образовательных программ условиям, заявленным при сертификации образовательных программ;
2. нарушения поставщиком образовательных услуг условий договоров об оплате дополнительного образования, заключенных с уполномоченными организациями, а также условий договоров об обучении;
3. неустранения поставщиком образовательных услуг нарушений требований законодательства к деятельности поставщика образовательных услуг, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) реализации образовательных программ;
4. несоблюдения поставщиком образовательных услуг требований к порядку заключения/расторжения договоров об обучении, установленных Правилами, более 3-х раз;
5. выставления поставщиком образовательных услуг счетов на оплату по фактически не оказанным образовательным услугам;
6. умышленного уклонения поставщика образовательных услуг от заключения в соответствии с порядком, определенным Правилами, более чем 5 договоров на обучение в течение одного периода реализации программы персонифицированного финансирования (за

- исключением случаев, предусмотренных пунктом 8.17 настоящих Правил);
7. ограничения поставщиком образовательных услуг свободы выбора детьми поставщиков образовательных услуг;
 8. совершения иных действий, а также бездействия, направленных прямо либо косвенно на использование сертификатов дополнительного образования в обход настоящих Правил.

Оператор принимает решение о приостановлении возможности осуществления зачисления на обучение в рамках системы персонифицированного финансирования на период не менее одного периода реализации программы персонифицированного финансирования на основании анализа и оценки достоверности доступной информации об указанных в подпунктах 1) – 8) настоящего пункта случаях.

Согласно пунктам 4.10, 4.11 Методических рекомендаций (Правил), поставщик образовательных услуг, для включения в систему персонифицированного финансирования/восстановления в системе персонифицированного финансирования подает Оператору уведомление о включении в Реестр поставщиков образовательных услуг, содержащее следующие сведения:

- 1) полное и краткое наименование поставщика образовательных услуг в соответствии с ЕГРЮЛ/фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя, осуществляющего образовательную деятельность в соответствии с ЕГРИП;
- 2) ОГРН/ОГРНИП;
- 3) КПП;
- 4) ИНН;
- 5) дата государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- 6) организационно-правовая форма поставщика образовательных услуг;
- 7) адрес (место) нахождения поставщика образовательных услуг;
- 8) сведения о лицензии, дающей право в соответствии с

законодательством Российской Федерации на осуществление образовательной деятельности (номер <...> дата выдачи);

9) сведения о числе образовательных услуг, оказанных в очередном учебном году (в случае если подается уведомление о первичном включении поставщика образовательных услуг в систему персонифицированного финансирования);

10) контактные данные руководителя поставщика образовательных услуг/ индивидуального предпринимателя;

11) идентификатор поставщика образовательных услуг (в случае если подается уведомление о восстановлении поставщика образовательных услуг в системе персонифицированного финансирования).

К уведомлению о включении в Реестр поставщиков образовательных услуг прикладываются копии документов, подтверждающих сведения указанные в подпунктах 1 – 8 настоящего пункта.

Согласно пункту 4.13 Методических рекомендаций (Правил), в течение 5-ти рабочих дней со дня получения уведомления о включении в Реестр поставщиков образовательных услуг Оператор осуществляет проверку сведений, содержащихся в уведомлении, и копий документов. Проверка осуществляется путем направления запросов в соответствующие органы, организации и учреждения. В случае отсутствия основания для отказа во включении в Реестр поставщиков образовательных услуг (восстановлении в Реестре поставщиков образовательных услуг), предусмотренных пунктом 4.17 настоящих Правил, Оператор в течение 5-ти рабочих дней вносит сведения о поставщике образовательных услуг, указанные в подпунктах 10 – 13 пункта 4.2 настоящих Правил, в Реестр поставщиков образовательных услуг.

В соответствии с пунктом 4.17 основаниями для отказа во включении поставщика образовательных услуг в Реестр поставщиков образовательных услуг (восстановлении в Реестре поставщиков образовательных услуг) являются:

1) наличие в Реестре поставщиков образовательных услуг записи об актуальности деятельности поставщика образовательных услуг;

2) неполнота сведений, указанных в уведомлении о включении в Реестр поставщиков образовательных услуг;

- 3) отсутствие у поставщика образовательных услуг лицензии на осуществление образовательной деятельности по реализации образовательных программ в соответствии с требованиями федерального законодательства;
- 4) отсутствие необходимых для включения в Реестр поставщиков образовательных услуг документов;
- 5) предоставление недостоверных сведений и копий документов.

Согласно пункту 5.2, 5.6 Методических рекомендаций (Правил), решение о включении образовательных программ в Реестр сертифицированных образовательных программ принимается Оператором по результатам проведения оценки образовательных программ на предмет выполнения условий, определенных пунктом 5.6 настоящих Правил (далее процедура добровольной сертификации).

Решение о включении образовательной программы в Реестр сертифицированных образовательных программ принимается Оператором при установлении одновременного выполнения для образовательной программы следующих условий:

представленная образовательная программа содержит все необходимые компоненты, предусмотренные федеральным законодательством;

совокупная продолжительность реализации образовательной программы составляет не менее 8 часов;

совокупная продолжительность реализации образовательной программы составляет не более 864 часов;

минимальное число детей, одновременно находящихся в группе превышает 8 человек;

минимальное число детей, одновременно находящихся в группе, при дистанционном обучении составляет не менее 15 человек;

максимальное число детей, одновременно находящихся в группе не превышает 30 человек;

в программе учитываются возрастные и индивидуальные особенности детей;

в рамках реализации программы предусматривается материально-техническое обеспечение адекватное направленности и виду

деятельности программы;

реализация образовательной программы не нацелена на достижение предметных результатов освоения основной образовательной программы начального и(или) основного и(или) среднего общего образования, предусмотренных соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами;

достоверность сведений, указанных в уведомлении, подтверждается содержанием приложенной к уведомлению образовательной программы.

Достоверное установление вышеуказанных фактов с неизбежностью влечёт необходимость осуществления контроля (надзора) за деятельностью образовательных организаций, обратившихся с соответствующими заявлениями в ГОАУ «РИПР» (РМЦ) организаций. В том числе, на Оператора возложены следующие функции (в скобках указаны абз., пп., п. Методических рекомендаций (Правил): направление запросов в органы, организации и учреждения (п. 4.13); изучение: материально-технической базы (абз. 9 п. 5.6), содержания образовательных программ (абз. 8, 10 п. 5.6), кадровых и материально-технических условий реализации образовательной программы (пп. 1 п. 4.7); контроль за соблюдением договорных обязательств образовательных организаций с потребителями услуг (пп. 2 п. 4.7); контроль за устранением поставщиком образовательных услуг нарушений требований законодательства к деятельности поставщика образовательных услуг, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) реализации образовательных программ (пп. 3 п. 4.7).

Между тем, в силу пункта 1 части 1 статьи 7 Закона об образовании, пункта 3.1.25 Положения о министерстве образования Новгородской области (утвержденного Постановлением Правительства Новгородской области от 21.12.2017 № 464) осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Новгородской области (за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Закона об образовании), а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на территории Новгородской области, относится к полномочиям министерства.

Согласно части 1 статьи 93 Закона об образовании,

государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования (далее - органы по контролю и надзору в сфере образования).

В силу части 3 статьи 93 Закона об образовании, под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, в том числе, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций.

Таким образом, контроль (надзор) за деятельностью образовательных организаций, в том числе дополнительного образования, и, соответственно, проверка вышеуказанных фактов находится в компетенции министерства образования Новгородской области и должна осуществляться непосредственно данным органом власти. Однако, из содержания Методических рекомендаций (Правил) следует, что хозяйствующий субъект наделяется функциями по проведению различных мероприятий в целях контроля за деятельностью иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке образовательных услуг дополнительного образования.

В силу положений Закона о защите конкуренции, автономное учреждение (хозяйствующий субъект) не может быть наделено функциями органа власти, помимо случаев, прямо установленных федеральными законами. ГОАУ «РИПР» само вправе осуществлять деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и получать доход на том товарном рынке, в отношении которого оно наделено властными полномочиями (дополнительное образование детей), что создаёт реальную угрозу того, что данное учреждение, наделенное властными (контрольно-распорядительными) функциями, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

В связи с наличием в вышеуказанных действиях (бездействии)

министерства образования Новгородской области признаков нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в фактическом наделении хозяйствующего субъекта - ГОАУ «РИПР» властными (контрольно-распорядительными) функций, связанными с осуществлением проверок деятельности образовательных организаций и принятия юридически значимых решений в отношении данных организаций:

- в течение 10 рабочих дней с даты получения указанного предупреждения, руководствуясь мотивировочной частью настоящего предупреждения принять меры к прекращению нарушения антимонопольного законодательства, исключить властные (контрольно-распорядительные) функции Оператора, связанные с осуществлением проверок деятельности и принятия юридически значимых решений в отношении иных хозяйствующих субъектов (организаций, осуществляющие образовательную деятельность по программам дополнительного образования) из сферы деятельности хозяйствующего субъекта – ГОАУ «РИПР» (РМЦ).

О выполнении предупреждения сообщить в Новгородское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса

<...>

Примечание:

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при

наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.