

Министерство образования
Новгородской области

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

Исходящие № 5049/02 от 31.10.19

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 20

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 частями 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), согласно которому органам государственной власти субъектов Российской Федерации 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) путем возложения на хозяйствующий субъект - ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБЛАСТНОЕ АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «РЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ» (далее – ГОАУ «РИПР») функций оператора персонифицированного финансирования без

нормативного закрепления обязательного для соблюдения порядка осуществления соответствующих функций, 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 № 09-953 (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.

С 2017 года Новгородская область включилась в реализацию мероприятий приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 года № 1).

Разработан приоритетный региональный проект «Доступное дополнительное образование для детей в Новгородской области» на 2017-2021 годы (далее - приоритетный проект).

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).

Распоряжением Правительства Новгородской области от 29.03.2018 № 84-рз (далее – Распоряжение № 84-рз) РМЦ создан на базе государственного областного автономного учреждения дополнительного профессионального образования «Региональный институт профессионального развития» (далее – РИПР). РМЦ не является самостоятельным юридическим лицом. Координатором РМЦ является министерство образования Новгородской области.

В соответствии с Положением о РМЦ, утверждённым Распоряжением № 84-рз, на период реализации приоритетного проекта РМЦ осуществляет функции исполнителя мероприятий приоритетного проекта в части обеспечения взаимодействия участников приоритетного проекта в Новгородской области, а также ресурсного, учебно-методического, организационного, экспертно-консультационного и социокультурного центра в региональной системе дополнительного образования детей, обеспечивающего согласованное развитие дополнительных общеразвивающих программ различной направленности (технической, естественнонаучной, художественной, социально-педагогической, туристско-краеведческой, физкультурно-спортивной) для детей от 5 до 18 лет, а также внедрения системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей области.

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/>. Каждый ребенок сможет посещать столько программ, сколько можно будет оплатить в рамках сертификата. Если программа стоит больше номинала сертификата, то разница в стоимости оплачивается родителями.

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 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.

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. 4.1 Методических рекомендаций (Правил), включение организаций в реестр сертифицированных образовательных программ осуществляется Оператором.

Согласно пункту 5.2 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).

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

Согласно п. 7.1 Методических рекомендаций (Правил), нормативная стоимость образовательной услуги определяется оператором персонифицированного финансирования для каждой части образовательной программы, включенной в Реестр сертифицированных образовательных программ.

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.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации 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).

Согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции, к признакам ограничения конкуренции отнесены, в том числе, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Возможность обращения услуг ДОД с привлечением средств по программе ПФДО, существенно повышающей доступность услуги для потребителей, зависит от включения в реестр поставщиков образовательных услуг, включенных в систему персонифицированного финансирования; включения образовательных программ поставщика в систему персонифицированного финансирования; нормативная стоимость образовательной услуги зависит от размера, определяемого РМЦ.

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 Новгородской области.

Наделение министерством образования Новгородской области ГОАУ «РИПР» функциями Оператора по осуществлению 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 без соответствующего нормативного закрепления обязательного для соблюдения порядка осуществления соответствующих функций создаёт правовую неопределенность механизмов деятельности учреждения, возможность для такого хозяйствующего субъекта воздействовать на общие условия обращения товара на рынке дополнительных образовательных услуг и содержит признаки нарушений части 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции.

При этом, следует различать исполнение функций (полномочий) органов власти, под которыми понимаются те виды управленческих полномочий (в частности, исполнительно-распорядительных, контролирующих), и действия по реализации функций (полномочий) органа власти (например, выполнение работ, оказание услуг), которые могут носить вспомогательный (технический) характер и осуществляться органом власти через подведомственные организации.

Ряд функций Оператора, фактически возложенных на ГОАУ «РИПР» и связанных с осуществлением властных (контрольно-распорядительных) полномочий, недопустим для осуществления хозяйствующим субъектом в силу части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Вышеуказанное отражено в предупреждении Новгородского УФАС России в адрес министерства образования Новгородской области № 22 от 31.10.2019.

Иные функции вспомогательного (технического) характера могут выполняться органом власти через подведомственные организации, при наличии порядка исполнения таких функций, регламентированного обязательными для исполнения, а не рекомендательными актами министерства. В рассматриваемом случае, в том числе, к таковым относятся ведение соответствующих реестров, внесение данных в базы данных ПФДО, поддержание (актуализация) соответствующих баз данных, иные действия вспомогательного (технического) характера, осуществляемые на основании решений, которые должны приниматься компетентным органом власти.

В связи с наличием в вышеуказанных действиях (бездействии) министерства образования Новгородской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в фактическом наделении хозяйствующего субъекта - ГОАУ «РИПР» функциями Оператора, без нормативного закрепления обязательного для соблюдения порядка осуществления соответствующих функций, Новгородское УФАС России предупреждает о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) и с этой целью:

- руководствуясь мотивировочной частью настоящего предупреждения принять **в срок до 29.11.2019** меры к установлению нормативного регулирования (обязательного для исполнения) функционирования системы ПФДО, путем принятия вместо Методических рекомендаций (Правил), носящих рекомендательный характер соответствующего акта министерства, императивно регламентирующего порядок осуществления оператором персонифицированного финансирования (и (или) иными выполняющими аналогичные функции органами и организациями), возложенных на них функций с учётом необходимости (в случае участия хозяйствующих субъектов в системе управления ПФДО) разграничения властных (контрольно-распорядительных) функций и функций вспомогательного (технического) характера.

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса

<...>

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

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.

