

Ответчик:

Департамент образования

Ярославской области

ул.Советская, д.7, г.Ярославль,

150000

Заявитель:

Депутат Ярославской областной Думы

С.А.Балабаев

г.Ярославль, Советская пл., д.1/19

Заинтересованное лицо:

ГООУ ЯО «Институт развития образования»

ул.Богдановича, д.16, г.Ярославль, 150014

Решение

по делу № 06-03/22-15

11 февраля 2016 года г. Ярославль

(решение изготовлено в полном объеме 26.02.2016)

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председатель Комиссии – руководитель управления Ширков А.В., члены Комиссии: начальник отдела контроля органов власти Гудкевич Е.В., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Гаврилов С.В., при участии:

от департамента образования Ярославской области (далее также - Департамент) первого заместителя директора департамента образования Ярославской области Калугиной О.Ю. (по доверенности), начальника отдела обеспечения жизнедеятельности учреждений образования департамента образования Ярославской области Коптевой А.Н. (по доверенности), начальника отдела правового и кадрового обеспечения департамента образования Ярославской области Ивановой Т.В. (по доверенности), начальника отдела по правовой культуре и мониторингу правоприменения государственно-правового управления Правительства Ярославской области Старостиной М.А. (по доверенности);

от Государственного образовательного автономного учреждения Ярославской области «Институт развития образования» **(далее также — ГОАУ ЯО ИРО, Учреждение)** проректора Корнева А.В. (по доверенности);

депутат Ярославской областной Думы Балабаев С.А. не явился, явку представителей на заседание комиссии не обеспечил, доказательства надлежащего уведомления содержатся в материалах дела,

рассмотрев на заседании Комиссии 11.02.2016 года (после объявления перерыва 28.01.2016, 04.02.2016) дело № 06-03/22-15 по признакам нарушения департаментом образования Ярославской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

у с т а н о в и л а:

настоящее дело было возбуждено по результатам рассмотрения заявления депутата Ярославской областной Думы Балабаева С.А. по признакам нарушения Департаментом **части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»**, допущенного при утверждении для ГОАУ ЯО «Институт развития образования» государственных заданий на 2014, 2015 годы путем включения в них работ, финансируемых в рамках региональных целевых программ за счет средств федерального и областного бюджета, непосредственно не направленных на реализацию основных видов деятельности учреждения, а

также в предоставлении ГОАУ ЯО «Институт развития образования» денежных средств путем перечисления субсидий на исполнение учреждением государственных заданий, субсидий на иные цели, содержащих в числе подлежащих исполнению виды работ, услуг, не связанные с реализацией установленных действующим законодательством полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, без применения положений Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

На заседании Комиссии представители Департамента нарушения антимонопольного законодательства не признали и пояснили, что полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области образования закреплены в статье 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). В числе данных полномочий в пункте 9 части 1 статьи 8 указана организация предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 1.3. устава ГОАУ ЯО ИРО данное учреждение является **некоммерческой организацией, созданной в целях выполнения функций предоставления государственных услуг в сфере дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, информационное и научно-методическое обеспечение системы образования Ярославской области.** Цели создания и деятельности ГОАУ ЯО ИРО соответствуют полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере образования, закрепленным в пункте 9 части 1 статьи 8, в статьях 19, 20 Федерального закона № 273-ФЗ.

Порученные ГОАУ ЯО ИРО в 2014, 2015 г.г. работы по проведению международных и всероссийских форумов, съездов, направленных на повышение квалификации педагогических работников, соответствовали основным видам деятельности учреждения и осуществлялись в рамках предусмотренных частью 1 статьи 8, статьями 19, 20 Федерального закона № 273-ФЗ полномочий по предоставлению дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, а также по созданию условий для реализации инновационных образовательных проектов, программ и внедрения их результатов в практику; организации осуществления научно-методического, методического, ресурсного и информационно-технологического обеспечения образовательной деятельности и управления системой образования.

Представитель ГОАУ ЯО ИРО поддержал правовую позицию Департамента, представил письменные пояснения по существу рассматриваемого дела (исх.№№ 01-13/476 от 13.07.2015 и 01-13/956 от 23.12.2015), устав учреждения, положение о закупках, реестр договоров, заключенных ГОАУ ЯО ИРО в 2014, 2015 г.г. на выполнение работ, оказание услуг, в том числе в целях выполнения государственных заданий.

Принимая решение по делу, Комиссия исходит из следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) государственные автономные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах, в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Государственное образовательное автономное учреждение Ярославской области «Институт развития образования» создано в соответствии с постановлением Правительства области от 15.04.2011 № 253-п «О создании государственного образовательного автономного учреждения Ярославской области «Институт развития образования» и внесении изменения в постановление Администрации области от 03.10.2001 № 141» (далее - Постановление № 253-п) в целях осуществления полномочий органов исполнительной власти Ярославской области как субъекта Российской Федерации в сфере образования. Учредителем ГОАУ ЯО ИРО является Ярославская область, функции и полномочия учредителя от имени области осуществляет департамент образования Ярославской области (далее – Департамент).

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области образования закреплены в статье 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). В числе данных полномочий в пункте 9 части 1 статьи 8 указана организация предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации. Перечень полномочий, закрепленный в статье 8 Федерального закона № 273-ФЗ, не является закрытым: согласно пункту 13 части 1 указанной статьи допускается осуществление органами власти субъектов Российской Федерации иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере образования. Так, в соответствии с частью 1 статьи 19 Федерального закона № 273-ФЗ в системе образования в соответствии с законодательством Российской Федерации могут создаваться и действовать организации, осуществляющие научно-методическое, методическое, ресурсное и информационно-технологическое обеспечение образовательной деятельности и управления системой образования, оценку качества образования, частью 5 статьи 20 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, в рамках своих полномочий создают условия для реализации инновационных образовательных проектов, программ и внедрения их результатов в практику. Согласно части 3 статьи 20 Федерального закона № 273-ФЗ инновационная деятельность ориентирована на совершенствование научно-педагогического, учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования и осуществляется в форме реализации инновационных проектов и программ организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и иными действующими в сфере образования организациями, а также их объединениями.

В соответствии с пунктом 2 Постановления № 253-п в качестве основного вида деятельности ГОАУ ЯО ИРО установлено выполнение функции предоставления государственных услуг в сфере дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, информационного и научно-методического обеспечения системы образования Ярославской области, что также отражено в формулировке цели создания **ГОАУ ЯО ИРО**, закрепленной в пункте 1.3 устава учреждения (в редакции, действовавшей на дату утверждения для Учреждения спорных государственных заданий).

Согласно пункту 2.2 устава **ГОАУ ЯО ИРО** в качестве целей деятельности учреждения были установлены следующие:

- удовлетворение потребностей специалистов в получении знаний о новейших достижениях в области образования, других отраслях науки, передовом отечественном и зарубежном опыте, повышение уровня профессиональных знаний, компетенции специалистов, совершенствование их деловых качеств, подготовка их к выполнению новых трудовых функций,
- организация и проведение прикладных, фундаментальных, научных и экспериментальных разработок, направленных на развитие региональной системы образования.

Указанные цели создания и деятельности **ГОАУ ЯО ИРО** соответствуют вышеизложенным полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, закрепленным в пункте 9 части 1 статьи 8, в статьях 19, 20 Федерального закона № 273-ФЗ.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона № 174-ФЗ государственное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с государственным заданием деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. Частью 4 статьи 4 Закона № 174-ФЗ финансовое обеспечение указанной в части 2 данной статьи деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников. Таким образом, исходя из содержания частей 2 и 4 статьи 4 Закона № 174-ФЗ государственное задание, финансируемое за счет средств субсидии, должно содержать лишь те виды работ, которые относятся к основной деятельности учреждения.

Учитывая, что основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей создания автономного учреждения, антимонопольным органом проанализированы основные виды деятельности **ГОАУ ЯО ИРО на предмет их соответствия целям, для достижения которых Учреждение создано.**

Пунктом 2.3 устава ГОАУ ЯО ИРО к основным видам его деятельности отнесены:

- предоставление государственных услуг в сфере дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов;
- организационно-техническое, информационное, научно-методическое,

консультационное обеспечение и сопровождение системы образования Ярославской области;

- организация и проведение общественно-значимых мероприятий, экспертиз, социологических и мониторинговых исследований;
- сопровождение программ и проектов в установленной сфере деятельности;
- обеспечение проживания обучающихся на период обучения.

По мнению Комиссии Ярославского УФАС России, такой вид деятельности Учреждения как организация и проведение общественно-значимых мероприятий (в случае, если их целями не является повышение уровня профессиональных знаний участников в области образования) не соответствуют установленным законодательством целям создания Учреждения и, следовательно, не может позиционироваться в качестве основного вида деятельности. Таким образом, **в случае включения в государственное задание ГОАУ ЯО ИРО работ по организации и проведению общественно-значимых мероприятий вне названных целей указанное действие может быть рассмотрено как нарушение положений Закона № 174-ФЗ.**

В ходе рассмотрения дела установлено, что в 2014 и 2015 годах учреждению в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ, статьей 78.1 Бюджетного кодекса РФ, постановлениями Правительства области от 10.12.2010 № 905-п «О порядке формирования, мониторинга и контроля выполнения государственного задания и признании утратившим силу постановления Правительства области от 09.07.2009 № 711-п», от 28.02.2011 № 114-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на иные цели государственным бюджетным и автономным учреждениям Ярославской области» предоставлены субсидии на выполнение государственного задания и на иные цели, в том числе на проведение Международного форума «Евразийский образовательный диалог» (2014, 2015 годы), Всероссийского Форума «Будущие интеллектуальные лидеры России» (2014, 2015 годы), Всероссийского Съезда педагогов дополнительного образования детей (декабрь 2014 года).

Проведение общественно-значимых мероприятий в сфере образования было предусмотрено Государственными заданиями ГОАУ ЯО ИРО на оказание государственных услуг и выполнение работ на 2014-2016г.г. и 2015-2017г.г., утвержденными соответственно приказами Департамента от 29.01.2014 № 10/01-04 и от 14.01.2015 № 2/01-04, и осуществлялось на основании распоряжений Президента Российской Федерации, Губернатора Ярославской области в соответствии с приказами Департамента о проведении указанных мероприятий.

Приказами Департамента от 18.03.2014 № 166/01-03 и от 17.03.2015 № 228/01-03 ГОАУ ЯО ИРО была поручена организация проведения Международных форумов «Евразийский образовательный диалог» (апрель 2014 года, апрель 2015 года) с внесением соответствующих изменений в государственные задания ГОАУ ЯО ИРО на 2014 и 2015 годы.

Проведение форумов «Евразийский образовательный диалог» было направлено на обсуждение вопросов в области разработки стратегических направлений развития образования: перспективные модели подготовки и повышения

квалификации педагогических кадров; инновационные практики в сфере подготовки и повышения квалификации кадров; эффективные стратегии и практики управления сферой высшего и среднего профессионального образования; новые подходы к оценке профессиональных компетенций кадров; профессиональная ориентация молодежи как ресурс развития кадрового потенциала территории; неформальное образование – новый объект управления: задачи и возможности. Проведение указанных форумов осуществлялось в соответствии с утвержденной ректором ГОАУ ЯО ИРО образовательной программой повышения квалификации «Модели развития профессионального образования». В материалы дела представлены списки участников форума, информация о получении участниками форума по итогам его проведения документов (сертификатов) о повышении квалификации.

Приказом Департамента от 20.11.2014 № 673/01-03 ГОАУ ЯО ИРО была поручена организация проведения Всероссийского съезда педагогов дополнительного образования детей (далее - Съезд) в декабре 2014 года с внесением соответствующего изменения в государственное задание ГОАУ ЯО ИРО на 2014 год. Повышение квалификации педагогов в рамках организованного Съезда осуществлялось в соответствии с образовательной программой повышения квалификации «Дополнительное образование детей Российской Федерации: развитие пространства образовательных возможностей», утвержденной в установленном порядке ректором ГОАУ ЯО ИРО и представленной в материалы дела. По итогам проведенного мероприятия была подготовлена Резолюция Всероссийского съезда педагогов дополнительного образования детей от 19.12.2014, во исполнение которой, согласно письму Министерства образования и науки РФ от 13.03.2015 № ВК-594/09, Министерством образования и науки России совместно с Министерством культуры России разработан проект плана мероприятий на 2015-2020 г.г. по реализации Концепции дополнительного образования детей с учетом предложений, поступивших в рамках Съезда.

Приказами Департамента от 25.08.2014 № 480/01-03 и от 06.10.2015 № 681/01-03 ГОАУ ЯО ИРО была поручена организация проведения Всероссийских форумов «Будущие интеллектуальные лидеры России» в ноябре 2014 года и октябре 2015 года с внесением соответствующих изменений в государственные задания ГОАУ ЯО ИРО на 2014 и 2015 годы. Проведение указанного форума в 2015 году осуществлялось в соответствии с утвержденной ректором ГОАУ ЯО ИРО и рекомендованной кафедрой дополнительного и неформального образования в соответствии с протоколом № 8 от 16.10.2015 образовательной программой повышения квалификации «Эффективные модели и практики работы с талантливыми детьми». В рамках Форума реализована программа для педагогов, подготовивших молодых инженеров. Программа нацелена на практическую демонстрацию в форме мастер-классов и игровых сессий ряда современных образовательных технологий, позволяющих повысить эффективность педагогического труда в работе с научно-техническим творчеством. В материалы дела представлена ведомость выдачи сертификатов по названной программе повышения квалификации. Программа Всероссийского форума «Будущие интеллектуальные лидеры России», проведенного в ноябре 2014 года, была направлена на реализацию концепции развития дополнительного образования детей в Российской Федерации и концепции общенациональной системы

выявления и развития молодых талантов. В соответствии с программой повышения квалификации «Технологии работы с талантливыми детьми», утвержденной ректором **ГОАУ ЯО ИРО и рекомендованной кафедрой дополнительного и неформального образования в соответствии с протоколом № 9 от 06.10.2014**, в рамках данного Форума были организованы конференции, лекции, круглые столы, панельные дискуссии, мастер-классы, игротехнические лаборатории с участием ведущих ученых и экспертов в сфере образования и науки.

Согласно представленным в материалы дела документам по результатам проведенных мероприятий в 2014 году ГОАУ ЯО ИРО присвоен статус Федеральной инновационной площадки (приказ Минобрнауки РФ от 19 декабря 2014 г. № 1600), в 2015 году ГОАУ ЯО ИРО определено ресурсным центром по обеспечению развития дополнительного образования в Российской Федерации (письмо Министерства образования и науки РФ от 08.07.2015 № ВК-1771/09).

Согласно части 12 статьи 76 Федерального закона № 173-ФЗ, приказа Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам», Методическим рекомендациям по реализации дополнительных профессиональных программ, направленным письмом Минобрнауки России от 21.04.2015 № ВК-1013/06, организация повышения квалификации педагогических работников осуществляется в следующих формах и видах мероприятий: программы повышения квалификации различной продолжительности, в том числе краткосрочные, включая лекционно-семинарские циклы, мастер-классы, групповые тренинги; круглые столы, деловые игры, семинары по обмену опытом, проектные работы, консультации и другие виды учебных занятий и учебных работ; выездные мероприятия по повышению квалификации, включая краткосрочные курсы и семинары; дистанционное интерактивное обучение, в том числе мастер-классы, курсы обучения, семинары, групповые тренинги, индивидуальные стажировки, совместная научно-исследовательская или проектная деятельность, в том числе с участием работников других организаций, а также зарубежных специалистов; педагогические и научные стажировки, целевые стажировки, а также участие в конференциях и других научных мероприятиях.

Повышение квалификации работников образования, являвшихся участниками при проведении мероприятий, порученных Департаментом ГОАУ ЯО ИРО, осуществлялось согласно представленным программам в одной или нескольких из перечисленных выше форм. По результатам проведения названных мероприятий их участники получили соответствующий документ.

Таким образом, Комиссия Ярославского УФАС пришла к выводу, что проведение рассмотренных в рамках настоящего дела мероприятий было непосредственно нацелено в том числе на удовлетворение потребностей специалистов в получении знаний о новейших достижениях в области образования, передовом опыте, на повышение уровня профессиональных знаний, компетенции специалистов, совершенствование их деловых качеств, организацию и проведение прикладных, фундаментальных, научных и экспериментальных разработок, направленных в том числе и на развитие региональной системы образования, что соответствует основным целям создания Учреждения, утвержденным пунктами 1.3, 2.2. Устава.

Согласно рекомендациям Минфина России, содержащимся в письмах от 16.05.2011 № 12-08-22/1959, от 22.10.2013 № 12-08-06/44036, целевая субсидия (субсидия на иные цели) может быть предоставлена учреждению на приобретение дорогостоящего оборудования, осуществление расходов учреждения, носящих непостоянный характер, включение которых в состав нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в рамках государственного (муниципального) задания может привести к искажению реальной стоимости данных услуг.

В соответствии с указанными рекомендациями в 2014 и 2015 годах ГОАУ ЯО «ИРО» предоставлены целевые субсидии (субсидии на иные цели, не связанные с выполнением государственного задания) на проведение Форума «Евразийский образовательный диалог» (2014, 2015 год), Всероссийского Съезда педагогов дополнительного образования детей (декабрь 2014 г.) Всероссийского форума «Будущие интеллектуальные лидеры России» (2014, 2015 годы) во исполнение Указов Президента Российской Федерации.

Согласно представленным в материалы дела документам и пояснениям, исходя из положений частей 1, 2 и 4 статьи 4 Закона № 174-ФЗ, услуги по проведению вышеуказанных общественно-значимых мероприятий в сфере образования, направленных на повышение квалификации педагогических кадров **включены в Государственные задания ГОАУ ЯО ИРО на 2014 и на 2015 годы в соответствии с указанными выше нормами, поскольку они соответствуют видам основной деятельности Учреждения, утвержденным уставом.**

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 2, 3 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а:

прекратить рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства № 06-03/42-14 в отношении Департамента образования Ярославской области в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях.

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

Председатель Комиссии А.В. Ширков

Члены Комиссии Е.В. Гудкевич

С.В. Гаврилов