

РЕШЕНИЕ

по делу № 027/01/15-327/2023

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения оглашена 26 сентября 2023года.

Решение изготовлено в полном объёме 05 октября 2023 года.

Комиссия Хабаровского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии Новоселова В.И. – заместителя руководителя управления, членов Комиссии: Гродик Т.В. – начальника отдела контроля органов власти, Высоцкого А.Г. - ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 027/01/15-327/2023 по признакам нарушения Министерством образования и науки Хабаровского края (далее – Министерство) (680011, г. Хабаровск, ул. Фрунзе, д. 72) 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:

- представителей ответчика – Министерства образования и науки Хабаровского края: Шамриной М.С. - представителя по доверенности от 30.06.2023 №20; Чашкина С.А. - представителя по доверенности от 19.04.2023 №9,

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю (далее — Хабаровское УФАС России), с целью исполнения поручения ФАС России от 02.02.2023 №ТН/7018/23, проведен анализ Правил персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городском округе, муниципальном районе Хабаровского края, утвержденных распоряжением Министерства образования и науки Хабаровского края от 26.09.2019 №1321 «Об утверждении методических рекомендаций» (далее — Методические рекомендации), на предмет наличия положений, ограничивающих конкуренцию.

По результатам анализа Методических рекомендаций Хабаровским УФАС России установлено следующее.

В соответствии с Концепцией развития дополнительного образования

детей, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.03.2022 №678-р, в субъектах Российской Федерации осуществляется 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 (далее — ПФДО) 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, заместителем 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).

Согласно пункту 2 раздела II Основных требований к системе ПФДО в основе системы персонифицированного финансирования закреплён, в том числе, принцип свободы выбора ребенком и его семьей любой дополнительной общеобразовательной программы, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации.

В настоящее время регионы самостоятельно конструируют подходы к управлению, обеспечивающие при существующих механизмах требуемый результат внедрения системы персонифицированного финансирования ДОД.

Согласно пункту 14 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании) дополнительное образование - вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования.

Согласно части 1 статьи 75 Закона об образовании, дополнительное образование детей и взрослых направлено на формирование и развитие творческих способностей детей и взрослых, удовлетворение их индивидуальных потребностей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, формирование культуры здорового и безопасного образа жизни, укрепление здоровья, а также на

организацию их свободного времени. Дополнительное образование детей обеспечивает их адаптацию к жизни в обществе, профессиональную ориентацию, а также выявление и поддержку детей, проявивших выдающиеся способности. Дополнительные общеобразовательные программы для детей должны учитывать возрастные и индивидуальные особенности детей.

В силу части 2, 4 статьи 75 Закона об образовании, дополнительные общеобразовательные программы подразделяются на общеразвивающие и предпрофессиональные программы. Дополнительные общеразвивающие программы реализуются как для детей, так и для взрослых. Дополнительные предпрофессиональные программы в сфере искусств, физической культуры и спорта реализуются для детей. Содержание дополнительных общеразвивающих программ и сроки обучения по ним определяются образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Содержание дополнительных предпрофессиональных программ определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в соответствии с федеральными государственными требованиями.

Согласно Порядку организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам (утв. приказом Минпросвещения России от 09.11.2018 № 196) (далее - Порядок организации ДОД) организации, осуществляющие образовательную деятельность, организуют образовательный процесс в соответствии с индивидуальными учебными планами в объединениях по интересам, сформированных в группы обучающихся одного возраста или разных возрастных категорий (разновозрастные группы), являющиеся основным составом объединения (например, клубы, секции, кружки, лаборатории, студии, оркестры, творческие коллективы, ансамбли, театры, мастерские, школы) (далее - объединения), а также индивидуально. Количество обучающихся в объединении, их возрастные категории, а также продолжительность учебных занятий в объединении зависят от направленности дополнительных общеобразовательных программ и определяются локальным нормативным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Таким образом, содержание дополнительных образовательных программ находится в компетенции организации, осуществляющей образовательную деятельность. Каких-либо ограничений по количеству обучающихся, срокам обучения, федеральным законодательством не предусмотрено.

Основные требования к системе ПФДО предусматривают, в частности, следующее обоснование признака, характеризующего соответствие критерию «обеспечение конкуренции в сфере дополнительного образования детей»: единственным требованием, предъявляемым к исполнителям образовательных услуг для включения в систему персонифицированного финансирования, является осуществление ими образовательной деятельности в соответствии с требованиями законодательства, в том числе наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности по программам дополнительного образования.

Сам признак, характеризующий соответствие критерию «обеспечение конкуренции в сфере дополнительного образования детей», согласно основным требованиям к системе ПФДО, предусматривает, в частности, следующее:

- включение поставщика образовательных услуг автоматически определяет его право на зачисление детей на обучение по сертификатам и получение соответствующего финансового обеспечения (в том числе, не предусматриваются дополнительные условия, такие как конкурсный отбор, распределение квот приема детей, прохождение проверки на право заключения договора и др.).

Таким образом, по смыслу основных требований к системе ПФДО, не предусматривается возможности какого-либо ограничения образовательных программ, в том числе путем проведения дополнительных проверок на количество обучающихся, сроки проведения программы. Включаться в систему ПФДО должны все исполнители образовательных услуг, действующие в соответствии с требованиями законодательства. В свою очередь, включенные в систему ПФДО исполнители образовательных услуг вправе производить зачисление детей на обучение по сертификатам и получать соответствующее финансовое обеспечение.

Как установлено Хабаровским УФАС России Методические рекомендации разработаны в целях внедрения в городских округах, муниципальных районах края системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, входящей в состав системы персонифицированного образования.

Городские округа, муниципальные районы края руководствуются настоящими методическими рекомендациями при внедрении системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей.

Относительно содержания Методических рекомендаций Хабаровским

УФАС России установлено следующее.

Согласно разделу 6.1 Методических рекомендаций, поставщики образовательных услуг, включенные в реестр поставщиков образовательных услуг, имеют право на заключение договоров об образовании для оплаты образовательных услуг, по которым используются сертификаты дополнительного образования по реализуемым ими образовательным программам, в случае если указанные образовательные программы внесены в реестр сертифицированных образовательных программ, включенных в систему персонифицированного финансирования дополнительного образования детей (далее — реестр сертифицированных программ).

В соответствии с пунктом 6.2 Методических рекомендаций, решение о включении образовательных программ в реестр сертифицированных программ принимается оператором персонифицированного финансирования по результатам проведения оценки образовательных программ на предмет наличия условий, определенных пунктом 6.6 настоящих Методических рекомендаций (далее — добровольная сертификация).

Пунктом 6.6 Методических рекомендаций предусмотрено, что решение о включении образовательной программы в реестр сертифицированных программ принимается оператором персонифицированного финансирования при установлении одновременного выполнения для образовательной программы следующих условий:

- 1) представленная образовательная программа содержит все необходимые компоненты, предусмотренные федеральным законодательством;
- 2) продолжительность образовательной программы по учебному плану в часах составляет от 16 до 864 часов;
- 3) продолжительность части образовательной программы (года обучения, модуля) по учебному плану в часах составляет от 16 до 216 часов;
- 4) число детей, одновременно находящихся в группе от 7 до 30 человек;
- 5) ожидаемые результаты освоения образовательной программы (каждой части/модуля) образовательной программы соответствуют обозначенным образовательной программой целями и задачами ее реализации;
- 6) содержание и условия реализации образовательной программы соответствуют возрастным и индивидуальным особенностям

обучающихся по образовательной программе;

7) в рамках реализации образовательной программы предусматривается материально-техническое обеспечение, достаточное для соблюдения условий реализации образовательной программы и достижения заявленных результатов освоения образовательной программы;

8) реализация образовательной программы направлена на формирование и развитие творческих способностей детей и/или удовлетворение их индивидуальных потребностей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, формирование культуры здорового и безопасного образа жизни, укрепления здоровья за рамками основного образования;

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

10) нормативная стоимость образовательной программы за период ее реализации составляет не более 100 процентов от приходящегося на аналогичный период норматива обеспечения сертификата, включенного в реестр городского округа, муниципального района, на территории которого реализуется образовательная программа;

11) сведения, указанные в уведомлении, подаваемом в соответствии с пунктом 6.3 настоящего раздела, не противоречат приложенной к уведомлению образовательной программе.

Таким образом, в утвержденных Министерством Методических рекомендациях включение поставщика образовательных услуг в реестр автоматически не означает его право на зачисление детей на обучение по сертификатам и получение соответствующего финансового обеспечения. Вышеуказанными пунктами Методических рекомендаций предусматриваются дополнительные проверки поставщиков образовательных услуг, именуемые как «добровольная сертификация» образовательных программ для включенного в реестр поставщика образовательной программы. Следовательно, в данной части, Методические рекомендации противоречат, в том числе, Основным требованиям к системе ПФДО.

При таких обстоятельствах надлежит констатировать установление Методическими рекомендациями не предусмотренных законодательством, не соответствующих Основным требованиям к

ПФДО требований к дополнительным образовательным программам, в частности к минимальному и максимальному количеству детей, занимающихся в группе, количеству часов образовательной программы, для включения в реестр сертифицированных программ. Указанное ограничение не позволяет, в том числе, программам с малым числом обучающихся (до 7 человек включительно) претендовать на участие в системе ПФДО.

Пунктом 6.12 Методических рекомендаций установлено, что цена образовательной услуги устанавливается поставщиком образовательной услуги в размере не более чем 150 процентов от нормативной стоимости образовательной услуги.

Следовательно, Методическими рекомендациями фактически предъявляются требования к максимальному размеру цены образовательной услуги, устанавливаемой участником системы ПФДО. При этом, действующим законодательством не предусмотрено государственное регулирование цен на услуги дополнительного образования.

Согласно статье 8 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

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

В связи с наличием в вышеуказанных действиях (бездействии) Министерства образования и науки Хабаровского края признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к программам дополнительного образования детей, для включения их в реестр сертифицированных программ, Хабаровским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, Министерству образования и науки Хабаровского края выдано предупреждение о прекращении указанного нарушения путем внесения следующих изменений в Методические рекомендации: исключить из состава Методических рекомендаций положения о «добровольной сертификации» (пункт 6.6); максимальной стоимости устанавливаемой поставщиком образовательной услуги

(пункт 6.12).

О выполнении предупреждения Министерству образования и науки Хабаровского края надлежало сообщить в Хабаровское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Указанное предупреждение направлено Хабаровским УФАС России в адрес Министерства образования и науки Хабаровского края письмом от 21.02.2023 исх. № ТТ/1734/23 (далее – Предупреждение).

Письмом от 14.03.2023 № 11.1-14-3470 (вх. от 20.03.2023 № 4055/23) Министерством образования и науки Хабаровского края в адрес Хабаровского УФАС России представлена информация, согласно которой, Министерство не исполнило предупреждение Хабаровского УФАС России от 21.02.2023 поскольку «по смыслу пунктов 6.2, 6.3, 6.6 Методических рекомендаций выбор получения детьми дополнительного образования у того или иного поставщика образовательных услуг с использованием сертификата персонифицированного финансирования возможен только после добровольной сертификации. Соответственно, конкуренция между поставщиками образовательных услуг может возникнуть только после проведения «отбора», и включения их в систему персонифицированного финансирования. Таким образом, дети не могут осуществлять выбор в пользу поставщиков образовательных услуг, не прошедших добровольную сертификацию, не потому, что этому препятствует формулировка Методических рекомендаций, а потому, что образовательные организации не являлись поставщиками образовательных услуг в соответствии с Методическими рекомендациями. Кроме того, Методические рекомендации не являются нормативным правовым актом и носят рекомендательный характер».

Также, Министерство указывает на то, что «Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам, утвержденный приказом Минпросвещения России от 09.11.2018 №196, на который ссылается Хабаровское УФАС России, утратил силу с 01.03.2023, в связи с принятием Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам, утвержденного приказом Минпросвещения России от 27.07.2022 №629».

Как установлено Хабаровским УФАС России, вышеперечисленные доводы Министерства является несостоятельным, и противоречат действующему законодательству Российской Федерации по следующим основаниям.

I. При вынесении Предупреждения от 21.02.2023 Хабаровское УФАС

России руководствовалось действовавшей в данный период времени редакцией Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам, утвержденной приказом Минпросвещения России от 09.11.2018 №196.

При этом, Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам, утвержденный приказом Минпросвещения России от 27.07.2022 №629, вступивший в силу 01.03.2023, также не содержит дополнительных требований и ограничений к программам дополнительного образования детей, в том числе требований к критериям (установление минимального и максимального количества детей занимающихся в группе, количество часов образовательной программы и т.д.) «добровольной сертификации» образовательных программ.

II. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.1997 №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Акты рекомендательного характера не могут содержать предписания нормативно-правового характера. В таких актах должны использоваться формулировки, указывающие на рекомендательный характер документа.

По результатам анализа Правил персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городском округе, муниципальном районе Хабаровского края, утвержденных распоряжением Министерства образования и науки Хабаровского края от 26.09.2019 №1321, Хабаровским УФАС России установлено, что указанные правила носят не рекомендательный, а обязательный для исполнения характер при внедрении системы ПФДО. Так, в данных правилах (Методических рекомендациях) указано, что городские округа, муниципальные районы края руководствуются настоящими методическими рекомендациями при внедрении системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей. То есть, в случае не соблюдения указанных в данных правилах требований, городские округа, муниципальные районы края не смогут осуществить действия по внедрению программ ПФДО на территориях соответствующих муниципальных образований. Например, без прохождения «добровольной сертификации» образовательные программы не могут быть включены в реестр сертифицированных программ. Также, в данных правилах отсутствуют формулировки, указывающие на рекомендательный характер документа. При этом, в

письме Министерства от 14.04.2023 исх. №09.1-14-5401 указано, что без учета положений Методических рекомендаций, внедрение системы ПФДО на территории Хабаровского края невозможно.

Таким образом, Министерство не исполнило Предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции, конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, признаками ограничения конкуренции являются: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции», федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку

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), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Вред публичным правам и интересам, то есть посягательство на правопорядок в сфере конкуренции, определяется через категории недопущения, ограничения или устранения конкуренции, либо через категорию «вред конкуренции».

Недопущение конкуренции - это ситуация, при которой исключается возможность конкуренции, ограничение конкуренции - когда существенно снижается возможность конкуренции, устранение конкуренции - когда устраняется ее возможность.

Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) хозяйствующим субъектом существенно снижается возможность конкуренции.

Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

Как установлено Хабаровским УФАС России, по результатам анализа законодательства Российской Федерации, действия Министерства образования и науки Хабаровского края, выразившиеся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к программам дополнительного образования детей (подпункты 2,3,4 пункта 6.6, пункт 6.12 Методических рекомендаций) приводят/могут привести к ограничению конкуренции, поскольку дополнительные требования к поставщикам образовательных услуг, в части «добровольной сертификации» образовательных программ (установление минимального и максимального количества детей занимающихся в группе, количество часов образовательной программы, цена образовательной услуги) препятствуют осуществлению деятельности на соответствующем рынке хозяйствующим субъектам, не прошедшим «добровольную сертификацию», в том числе по причине не соответствия

образовательных программ подпунктам 2,3,4 пункта 6.6; пункту 6.12 Методических рекомендаций.

Таким образом, вышеуказанные действия Министерства образования и науки Хабаровского края, в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам осуществляющим деятельность на рынке оказания услуг дополнительного образования детей при реализации системы ПФДО на территории Хабаровского края (в части ограничений установленных при прохождении «добровольной сертификации» образовательных программ), создают необоснованное препятствование осуществлению указанной деятельности данным хозяйствующим субъектам, что приводит/может привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, то есть к ограничению конкуренции.

Указанные действия органа исполнительной власти Хабаровского края нарушают прямой запрет антимонопольного законодательства, предусмотренный пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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.

В связи с наличием в действиях Министерства образования и науки Хабаровского края признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и невыполнением Министерством образования и науки Хабаровского края Предупреждения, Хабаровским УФАС России издан приказ от 22.03.2023 № 121/23 о возбуждении дела № 027/01/15-327/2023 и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Министерством образования и науки Хабаровского края пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В рамках рассмотрения дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия запросила у Министерства образования и науки Хабаровского края документы и информацию, связанные с действиями Министерства по установлению в Методических рекомендациях требований к программам дополнительного образования детей, указанных в пунктах 6.6, 6.12

Методических рекомендаций.

Комиссия рассмотрела представленные Министерством образования и науки Хабаровского края документы и информацию, представленную письмами от 14.04.2023 исх № 09.1-14-5401, от 12.05.2023 исх. № 09.1-14-6722, от 07.06.2023 исх. № 09.1-14-8329.

По сведениям представленным Министерством образования и науки Хабаровского края, сведения, подаваемые поставщиком образовательных услуг для прохождения добровольной сертификации по дополнительным общеобразовательным программам — это комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), предусмотренный пунктом 9 статьи 2 Закона об образовании, приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 27.07.2022 № 629 «Об утверждении порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам», письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 19.10.2006 № 06-1616 «О методических рекомендациях».

Актом краевого уровня, принятым в целях внедрения системы ПФДО, является распоряжение Правительства Хабаровского края от 05.08.2019 № 645-рп «Об утверждении Концепции персонифицированного дополнительного образования детей в Хабаровском крае (далее — Распоряжение).

Основанием для принятия Распоряжения явилось распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.09.2014 № 1726-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей» (утратило силу в связи с изданием распоряжения Правительства российской Федерации от 31.03.2022 № 678-р).

Абзац седьмой раздела II «Состояние и проблемы дополнительного образования детей» Концепции развития ДОД, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.03.2022 № 678-р, устанавливает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определяют механизм финансирования для различных дополнительных общеобразовательных программ.

Подпунктом «в» пункта 3.2 Целевой модели развития региональных систем ДОД, утвержденный приказом Минпросвещения России от 03.09.2019 № 467 (далее - Целевая модель ДОД), установлено, что высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации при участии во внедрении Целевой модели ДОД на территории соответствующего субъекта Российской Федерации

обеспечивают функционирование управленческой и организационно-финансовой структуры в системе ДОД в субъекте Российской Федерации в соответствии с программным подходом исходя их приоритетов, определяемых на основе документов стратегического планирования федерального уровня. Уровня субъекта Российской Федерации и уровня муниципальных образований.

Таким образом, по мнению Министерства, правоустанавливающими актами в сфере ПФДО устанавливается право органов государственной власти субъектов — в данном случае Министерства образования и науки Хабаровского края, определять механизм финансирования и функционирования управленческой и организационно-финансовой структуры системы ПФДО.

Также Министерство поясняет, что установление цены образовательной услуги в размере не более чем 150 процентов от нормативной стоимости образовательной услуги (пункт 6.12 Методических рекомендаций) имеет своей целью недопущение искусственного завышения стоимости образовательной программы. Предел суммы устанавливается исходя из сложившихся региональных практик предоставления образовательных услуг.

По сведениям Министерства, орган исполнительной власти Хабаровского края при установлении в Методических рекомендациях цены образовательной услуги в размере не более чем 150 процентов от нормативной стоимости образовательной услуги, руководствовался Методическими рекомендациями по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, утвержденных письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.06.2006 № АФ-157/02, в которых представлена модель расчета образовательных нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, реализуемых в общеобразовательных учреждениях, а также руководствовался результатами мониторинга аналогичных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, по мнению Министерства образования и науки Хабаровского края, установление в Методических рекомендациях требований к программам дополнительного образования детей, указанных в пунктах 6.6, 6.12 Методических рекомендаций является правомерными и не противоречат действующему законодательству Российской Федерации.

Доводы изложенные в письмах Министерства от 14.04.2023 исх № 09.1-14-5401, от 12.05.2023 исх. № 09.1-14-6722, от 07.06.2023 исх. № 09.1-14-8329,

подлежат отклонению Комиссией по следующим основаниям.

I. Как следует из пояснений Министерства, правоустанавливающими актами в сфере ПФДО устанавливается право органов государственной власти субъектов — в данном случае Министерства образования и науки Хабаровского края, определять механизм финансирования и функционирования управленческой и организационно-финансовой структуры системы ПФДО (подпункт «в» пункта 3.2 Целевой модели ДОД).

Вместе с тем, пунктом 4.1. Приказа Минпросвещения России от 21.04.2023 № 302 «О внесении изменений в Целевую модель развития региональных систем дополнительного образования детей, утвержденную приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 3 сентября 2019 г. № 467» (далее — Приказ №302) установлено, что организационно-финансовая структура региональной системы дополнительного образования детей формируется исходя из цели обеспечения равного доступа детей к получению дополнительного образования на основе автоматизации организационно-управленческих процессов.

Согласно пункту 4.2. Приказа №302 организационно-финансовая структура региональной системы дополнительного образования детей включает организации, осуществляющие образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам, региональный навигатор, а также персонифицированный учет детей и персонифицированное финансирование дополнительного образования детей, реализуемые, в том числе посредством предоставления детям социальных сертификатов, предусмотренных Федеральным [законом](#) от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», используемых детьми для обучения по дополнительным общеобразовательным программам.

В пункте 4.3. Приказа № 302 определено, что финансовое обеспечение реализации дополнительных общеобразовательных программ в рамках персонифицированного финансирования дополнительного образования детей осуществляется в соответствии с положениями бюджетного законодательства Российской Федерации и Федерального [закона](#) от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».

В соответствии с пунктом 3.1. Приказа Минпросвещения России от 03.09.2019 № 467 «Об утверждении Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей» структура

управления региональной системой дополнительного образования детей включает:

- исполнительные органы субъекта Российской Федерации, курирующие сферу дополнительного образования детей;
- межведомственный совет по внедрению и реализации Целевой модели ДОО, созданный в целях координации действий при внедрении Целевой модели ДОО и развития системы дополнительного образования детей в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- региональный модельный центр дополнительного образования детей, под которым понимается организация (структурное подразделение организации), наделенная правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации функциями по организационному, методическому и аналитическому сопровождению и мониторингу развития системы дополнительного образования детей на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (далее - региональный модельный центр);
- органы местного самоуправления;
- организацию (структурное подразделение организации), наделенную органом местного самоуправления функциями по организационному, методическому и аналитическому сопровождению и мониторингу развития системы дополнительного образования детей на территории соответствующего муниципального образования (далее - муниципальный опорный центр дополнительного образования детей);
- организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам.

Как следует из вышеуказанных положений нормативных правовых актов, под механизмом организационно-финансовой структуры региональной системы ПФДО следует понимать механизмы взаимодействия между организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам, региональным навигатором, а также персонифицированным учетом детей и персонифицированным финансированием дополнительного образования детей.

Под управленческой региональной системой дополнительного образования детей следует понимать структуру взаимодействия между исполнительными органами субъекта Российской Федерации, курирующими сферу дополнительного образования детей;

межведомственным советом по внедрению и реализации Целевой модели ДОД; региональным модельным центром дополнительного образования детей, органами местного самоуправления; муниципальным опорным центром дополнительного образования детей; организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам.

Определение органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации механизма финансирования и функционирования управленческой и организационно-финансовой структуры ПФДО не означает установление указанным органом, не предусмотренных законодательством об образовании требований, которые приводят/могут привести к ограничению конкуренции в соответствующем субъекте, поскольку данные механизмы направлены на совершенствование системы финансирования дополнительного образования детей, обеспечивающих повышение качества дополнительного образования детей, создание конкурентной среды в системе дополнительного образования детей, а также равный доступ детей к обучению по дополнительным общеобразовательным программам.

Таким образом, Целевой моделью ДОД предусмотрено право органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в данном случае Министерства образования и науки Хабаровского края, определять механизм финансирования и функционирования управленческой и организационно-финансовой структуры ПФДО, но это никак не означает права органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливать цену на дополнительные общеобразовательные программы, а также давать рекомендации по их максимальной стоимости.

II. Довод Министерства, о том, что при установлении в Методических рекомендациях цены образовательной услуги в размере не более чем 150 процентов от нормативной стоимости образовательной услуги, орган исполнительной власти руководствовался Методическими рекомендациями по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, утвержденных письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.06.2006 № АФ-157/02, также является не состоятельным и противоречащим действующему законодательству Российской Федерации.

Так, Методические рекомендации по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных

программ, утвержденные письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.06.2006 № АФ-157/02, направлены на модель расчета базовых нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, реализуемых в общеобразовательных учреждениях, - подушевой норматив в образовании.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 Закона об образовании, основные общеобразовательные программы - образовательные программы дошкольного образования, образовательные программы начального общего образования, образовательные программы основного общего образования, образовательные программы среднего общего образования.

Согласно пункту 2 статьи 75 Закона об образовании дополнительные общеобразовательные программы подразделяются на дополнительные общеразвивающие программы, дополнительные предпрофессиональные программы в области искусств и дополнительные образовательные программы спортивной подготовки. Дополнительные общеразвивающие программы реализуются для детей и для взрослых. Дополнительные предпрофессиональные программы в области искусств реализуются для детей. Дополнительные образовательные программы спортивной подготовки реализуются для детей и для взрослых.

Пунктом 3 статьи 75 Закона об образовании установлено, что к освоению дополнительных общеобразовательных программ допускаются любые лица без предъявления требований к уровню образования, если иное не обусловлено спецификой реализуемой образовательной программы.

Таким образом, Закон об образовании различает несколько отдельных видов общеобразовательных программ: основные и дополнительные.

Следовательно, обязанность применения Методических рекомендаций по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, утвержденных письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.06.2006 № АФ-157/02, при расчете базовых нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, не является обязанностью при установлении в Методических рекомендациях цены образовательной услуги по дополнительным программам, поскольку действующим законодательством не предусмотрено государственное регулирование цен на услуги дополнительного образования.

На заседаниях Комиссии 24.03.2023, 20.04.2023, 15.05.2023 представители Министерства поддержали доводы, изложенные в письмах от 14.03.2023

№ 11.1-14-3470, от 14.04.2023 исх № 09.1-14-5401, от 12.05.2023 исх. № 09.1-14-6722, от 07.06.2023 исх. № 09.1-14-8329.

По результатам проведенного Комиссией Хабаровского УФАС России анализа представленных Министерством образования и науки Хабаровского края документов и сведений, законодательства Российской Федерации, установлено следующее.

Деятельность системы ПФДО на территории Хабаровского края регламентируется следующими нормативными правовыми актами и методическими рекомендациями:

- Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.03.2022 №678-р «Об утверждении Концепции развития дополнительного образования детей и признании утратившим силу Распоряжения Правительства Российской Федерации от 04.09.2014 № 1726-р»;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.09.2021 №2424-р «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021-2025 годы»;
- приказом Минпросвещения России от 03.09.2019 № 467 «Об утверждении Целевой модели развития региональных систем дополнительного образования детей»;
- приказом Минпросвещения России от 27.07.2022 №629 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам»;
- Основными требованиями к внедрению системы персонализированного 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» утвержденными 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;
- распоряжением Правительства Хабаровского края от 05.08.2019 № 645-рп «Об утверждении Концепции персонализированного дополнительного образования детей в Хабаровском крае»;

- распоряжением Правительства Хабаровского края от 15.08.2019 № 693-рп «Об основных направлениях реализации регионального проекта «Успех каждого ребенка»;

- Методическими рекомендациями по внедрению системы персонифицированного учета и персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, направленных письмом Минпросвещения России от 29.12.2022 №АБ — 3915/06;

- Правилами персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городском округе, муниципальном районе Хабаровского края, утвержденными распоряжением Министерства образования и науки Хабаровского края от 26.09.2019 №1321 «Об утверждении методических рекомендаций».

Вышеперечисленными нормативными правовыми актами и методическими рекомендациями установлено, что дополнительное образование - вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования. Содержание дополнительных общеразвивающих программ и сроки обучения по ним определяются образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность (Закон об образовании, Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам).

Как указано в Методических рекомендациях, направленных письмом Минпросвещения России от 29.12.2022 №АБ — 3915/06, поскольку в федеральном законодательстве не предусматривается требований к реализуемым дополнительным общеобразовательным программам, внедрение Целевой модели, как новых принципов, методик, технологий форм, нового содержания дополнительного образования осуществляется на уровне исполнителей образовательных услуг. Для обеспечения единства требований к дополнительным общеобразовательным программам на уровне субъекта Российской Федерации должен предусматриваться механизм включения дополнительных общеобразовательных программ в реестр сертифицированных программ по результатам независимой оценки качества дополнительных общеобразовательных программ в форме общественной экспертизы.

В пункте 16 Порядка организации и осуществления образовательной

деятельности по дополнительным общеобразовательным программам указано, что использование при реализации дополнительных общеобразовательных программ методов и средств обучения и воспитания, образовательных технологий, наносящих вред физическому или психологическому здоровью обучающихся, запрещается.

Таким образом, законодательством Российской Федерации, установлено, что содержание дополнительных общеобразовательных программ, их продолжительность, количество обучающихся по ним определяются образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Нормативными правовыми актами не установлены какие-либо ограничения по количеству обучающихся, продолжительности образовательной программы (части образовательной программы), стоимости программы при условии, что представленная программа содержит все необходимые компоненты, предусмотренные законодательством Российской Федерации (объем, содержание, планируемый результат).

Вышеперечисленные требования к образовательным программам (установление минимального и максимального количества детей занимающихся в группе, количество часов образовательной программы, цена образовательной услуги) отсутствуют и в Методических рекомендациях (письмо Минпросвещения Российской Федерации от 29.12.2022 №АБ-3915/06) в которых указано о необходимости проведении независимой оценки качества дополнительных общеобразовательных программ в форме общественной экспертизы, за исключением ограничений, указанных в пункте 16 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам.

Как установлено Хабаровским УФАС России, Методические рекомендации разработанные Министерством образования и науки Хабаровского края в целях внедрения в городских округах, муниципальных районах края системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, содержат ограничения для поставщиков образовательных услуг при включении образовательных программ в реестр сертифицированных программ системы ПФДО. Указанный документ является обязательным к применению городскими округами, муниципальными районами Хабаровского края, поскольку, как указано в письме Министерства от 14.04.2023 исх. №09.1-14-5401, без учета положений Методических рекомендаций внедрение системы ПФДО на территории Хабаровского края невозможно.

По результатам анализа положений Методических рекомендаций

Хабаровским УФАС России установлено, что в подпунктах 2,3,4 пункта 6.6 Методических рекомендаций указано следующее: продолжительность образовательной программы по учебному плану в часах составляет от 16 до 864 часов; продолжительность части образовательной программы (года обучения, модуля) по учебному плану в часах составляет от 16 до 216 часов; число детей, одновременно находящихся в группе от 7 до 30 человек.

По мнению Комиссии, вышеуказанными пунктами Методических рекомендаций устанавливаются не предусмотренные законодательством Российской Федерации дополнительные требования (ограничения) к образовательным программам для включения их в реестр сертифицированных программ системы ПФДО.

Так например, в случае если поставщиком образовательной услуги разработана дополнительная общеобразовательная программа, рассчитанная на занятия с детьми в количестве 5 человек (индивидуальный подход к каждому ребенку в целях наиболее качественного усвоения учебного материала, в том числе с учетом индивидуальных особенностей ребенка (темперамент, внимательность, усидчивость и т.д.), при этом указанная программа содержит все необходимые компоненты предусмотренные федеральным законодательством (объем, содержание, планируемые результаты), данная программа не будет включена в реестр сертифицированных программ, как не соответствующая требованиям «добровольной сертификации».

Пунктом 6.12 Методических рекомендаций установлено, что цена образовательной услуги устанавливается поставщиком образовательной услуги в размере не более чем 150 процентов от нормативной стоимости образовательной услуги.

Таким образом, Методическими рекомендациями фактически предъявляются требования к максимальному размеру цены образовательной услуги, устанавливаемой участником системы ПФДО. При этом, действующим законодательством не предусмотрено государственное регулирование цен на услуги дополнительного образования.

Вместе с тем, ребенок и его семья вправе выбрать любую дополнительную общеобразовательную программу (в соответствии с законодательством Российской Федерации) вне зависимости от ее стоимости.

Например, если стоимость программы выше, чем указана в Методических рекомендациях, родитель может произвести частичную

оплату за счет средств сертификата ПФДО, а остальную часть оплатить поставщику образовательных услуг из собственных средств.

По мнению Хабаровского УФАС России, установление ограничения цены образовательной услуги, создает условия при которых нарушается основной принцип системы ПФДО - выбор ребенком и его семьей любой дополнительной общеобразовательной программы. Так, образовательная программа, поставщик которой (индивидуальный предприниматель, коммерческая организация) установил цену выше, чем указана в Методических рекомендациях, не будет включена в реестр сертифицированных программ, как не соответствующая критериям, установленным «добровольной сертификацией». При этом указанная программа может содержать все необходимые компоненты (объем, содержание, планируемые результаты), предусмотренные федеральным законодательством.

Согласно сведениям о количестве государственных (муниципальных) и негосударственных организаций, реализующих сертифицированные дополнительные образовательные программы внесенные в региональный навигатор АИС ПФДО, размещенной на сети Интернет (<https://27.pfdo.ru>), количество государственных (муниципальных) организаций по состоянию на 30.12.2022 составило 360, количество негосударственных организаций — 70.

По мнению Комиссии, указанное в Методических рекомендациях ограничение цены образовательной услуги приводит к нежеланию поставщиков образовательных услуг негосударственного сектора участвовать в системе ПФДО на территории Хабаровского края, поскольку одной из основных целей предпринимательской деятельности является получение прибыли.

Указанные выводы Комиссии подтверждаются результатами опроса поставщиков образовательных услуг о возможности ограничения прав образовательной организации (индивидуального предпринимателя), при реализации дополнительных программ в случае установления ограничений, указанных в подпунктах 2,3,4 пункта 6.6; пункте 6.12 Методических рекомендаций.

По мнению указанных хозяйствующих субъектов «нет необходимости законодательно ограничивать минимальную и максимальную численность групп для целей оказания образовательной услуги. На рынке есть предложения и спрос как на группы численностью 2 человека, так и на группы численностью более 30 человек. Существуют образовательные программы, которым необходимы группы большей численностью, например, спортивные. Также существуют и пользуются

спросом образовательные программы, на которые можно ходить «только вдвоем с другом — парой». Введение ограничений на минимальную численность может повлечь за собой необходимость (в случае если какой-то учащийся откажется посещать занятия посреди учебного года) расформировать группу, чтобы не нарушать законодательство. Также считаем, что нет необходимости законодательно устанавливать предельную стоимость образовательных услуг в области дополнительного образования. Самостоятельность в выборе стоимости образовательных услуг позволяет привлекать высококвалифицированных педагогических работников, а также создавать комфортную образовательную среду для учащихся. Установление предельной стоимости образовательной услуги может повлечь за собой отток квалифицированных педагогических кадров и дефицит на рынке дополнительного образования. Считаем, что нет необходимости законодательно ограничивать минимальное и максимальное количество часов образовательной программы дополнительного образования, поскольку на рынке существуют программы, которые имеют длительность менее 10 академических часов, например «Основы MS Excel за 2 часа». Существуют дополнительные образовательные развивающие программы, которые имеют длительность более 300 академических часов. Например, детские кружки по олимпиадной математике в г. Москва реализуют непрерывную образовательную программу в течении 3 лет».

Также, образовательные организации указывают на то, что «стоимость образовательной услуги зависит от количества часов образовательной программы, ученой степени преподавателя, наличия и продолжительности практических занятий. В случае установления органом власти предельной стоимости, это может отразиться на качестве предоставляемых услуг».

При этом, как указано в Концепции развития дополнительного образования детей до 2030 года, в системе дополнительного образования детей сохраняется ряд проблем, требующих решения, в том числе, недостаточное использование потенциала организаций негосударственного сектора для развития дополнительного образования детей.

По вышеизложенным обстоятельствам, надлежит констатировать установление Методическими рекомендациями не предусмотренных законодательством, требований к дополнительным образовательным программам, в частности к минимальному количеству детей, занимающихся в группе, продолжительности образовательной программы, цены образовательной услуги для включения данных программ в реестр сертифицированных программ ПФДО.

Указанные ограничения противоречит одному из основных принципов ПФДО: о свободе выбора ребенком и его семьей любой дополнительной общеобразовательной программы, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации.

В рамках рассмотрения дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства и в соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции Хабаровским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции на рынке услуг по дополнительному образованию детей на территории Хабаровского края. Анализ проведен в целях полного, объективного, всестороннего рассмотрения дела, в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представлять 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.

14.06.2023 Комиссия приняла решение об отложении рассмотрения дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства по основаниям, предусмотренным частью 3 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции – в связи с принятием Комиссией заключения об обстоятельствах дела (далее – Заключение).

Копия заключения от 16.06.2023 об обстоятельствах дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства направлена лицам, участвующим в деле № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства.

На заседании Комиссии 03.07.2023 Министерством заявлено ходатайство об отложении рассмотрения дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства с целью выяснения Министерством позиции Министерства просвещения Российской Федерации в отношении обстоятельств рассматриваемого дела. Комиссия приняла решение об удовлетворении заявленного ходатайства.

04.09.2023 на заседании Комиссии Министерство представило письмо Министерства просвещения Российской Федерации от 26.07.2023 №06-1412, а также пояснения Министерства (письмо от 04.09.2023 № 09.01.-14-12874) в отношении обстоятельств рассматриваемого дела.

С целью изучения представленных документов и сведений Комиссия приняла решение об отложении рассмотрения дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства.

По результатам анализа вышеуказанных документов и сведений Хабаровским УФА России установлено следующее.

Как следует из письма Министерства просвещения Российской Федерации от 26.07.2023 №06-1412, на основании части 3 статьи 28 Федерального закона № 189-ФЗ порядок, условия и сроки применения положений в рамках отношений в области государственного (муниципального) социального заказа определяются решениями соответствующих органов государственной власти (органов местного самоуправления) об организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (далее — решения), принятые с соблюдением общих требований, установленных Правительством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона 189-ФЗ требования к условиям и порядку оказания государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере разрабатываются и утверждаются уполномоченным органом, в связи с этим органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно определяют перечень услуг, размер стоимости сертификата и формируют реестр исполнителей услуг, в том числе индивидуальных предпринимателей, которые допущены к реализации дополнительных общеобразовательных программ за счет средств регионального и муниципального бюджетов (за счет средств сертификата). В целях обеспечения вариативности и доступности дополнительного образования уполномоченными органами самостоятельно определяется перечень дополнительных общеразвивающих программ, реализация которых осуществляется с использованием социального сертификата.

При этом образовательная деятельность по дополнительным общеобразовательным программам должна осуществляться в соответствии с Законом об образовании, а также Порядком организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам, утвержденным приказом Минпросвещения России от 27 июля 2022 № 629.

Как установлено Комиссией, вышеперечисленные нормативные правовые акты, не опровергают выводов Хабаровского УФАС России о наличии в рассматриваемых действиях Министерства образования и науки Хабаровского края признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи

15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к программам дополнительного образования детей, для включения их в реестр сертифицированных программ, поскольку данные акты не содержат указание на возможность введения органами исполнительной власти конкретных ограничений при реализации системы ПФДО, которые оказывают (могут) оказать существенное влияние на ограничение конкуренции в конкретном муниципальном образовании.

По мнению Комиссии, при определении механизма финансирования и функционирования управленческой и организационно-финансовой структуры ПФДО Целевой моделью ДОД не предусмотрено право органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливать цену на дополнительные общеобразовательные программы, а также давать рекомендации по их максимальной стоимости.

Как следует из пояснений представителей Министерства образования и науки Хабаровского края на заседании Комиссии 26.09.2023, а также изложенных в письме от 25.09.2023 № 03.1-06-13805, Министерство не ограничивает размер стоимости дополнительной образовательной программы для поставщиков образовательных услуг. Перечисленные средства за оказываемые услуги осуществляются как на основании соглашения, заключенного с уполномоченной организацией муниципального района и (или) городского округа, так и договора на оплату образовательных услуг, заключенного с родителями. Тем самым поставщики образовательных услуг возмещают полную стоимость дополнительной образовательной программы, установленной поставщиком образовательных услуг.

Указанные доводы не принимаются Комиссией, так как в соответствии с пунктом 6.6. Методических рекомендаций решение о включении образовательной программы принимается оператором ПФДО при установлении одновременного выполнения для образовательной программы определенных условий, в том числе условия содержащегося в пункте 6.12. Методических рекомендаций: цена образовательной услуги устанавливается поставщиком образовательной услуги в размере не более чем 150 процентов от нормативной стоимости образовательной услуги.

Исходя из буквального толкования вышеуказанных пунктов, при несоответствии стоимости образовательной услуги пункту 6.12. Методических рекомендаций (при ее увеличении) данная образовательная программа не пройдет «добровольную сертификацию»

и, следовательно не будет включена в реестр сертифицированных программ.

Таким образом, представленные Министерством в ходе рассмотрения дела документы и сведения, не опровергают доводов Хабаровского УФАС России, относительно рассматриваемых обстоятельств дела, поскольку данные доводы не содержат ссылок на конкретные нормативные правовые акты которыми допускалось бы установление ограничений, указанных в Методических рекомендациях.

Следовательно, действия Министерства, в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам осуществляющим деятельность на рынке оказания услуг дополнительного образования детей на территории Хабаровского края (в части установления ограничений к образовательным программам при прохождении «добровольной сертификации»), создают необоснованное препятствование осуществлению указанной деятельности хозяйствующим субъектам при реализации системы ПФДО, что приводит/может привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, то есть к ограничению конкуренции.

Согласно [абзаца 2 пункта 34](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в [частях 1 - 3 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции, в частности в случаях установления органами публичной власти и иными указанными в данной норме лицами запретов (введения ограничений) в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, установления для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Соответственно, создание условий и (или) возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции является достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства Министерством не были представлены доказательства того, что его действия могут быть

признаны допустимыми в соответствии с требованиями пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Комиссией обстоятельств, свидетельствующих о допустимости вышеуказанных действий Министерством также установлено не было.

На основании вышеизложенного Комиссия приходит к выводу, что указанные действия органа исполнительной власти Хабаровского края нарушают прямой запрет антимонопольного законодательства, предусмотренный пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создают угрозу наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате указания в Методических рекомендациях требований в подпунктах 2,3,4 пункта 6.6; пункте 6.12, поскольку указанные действия приводят/могут привести к ограничению конкуренции на рынке услуг дополнительного образования детей, при реализации системы ПФДО на территории Хабаровского края, так как поставщики образовательных услуг у которых образовательные программы содержат менее 16 или более 864 часов, а количество детей одновременно находящихся в группе меньше 7 или более 30 человек и т. д., не вправе осуществлять деятельность по оказанию услуг на рассматриваемом рынке.

Таким образом, Комиссией по рассмотрению дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства установлено наличие вины Министерства образования и науки Хабаровского края в совершении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, установленного настоящим решением.

Оценив в совокупности обстоятельства дела № 027/01/15-327/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, Комиссия приходит к выводу о наличии оснований для выдачи Министерству образования и науки Хабаровского края предписания, предусмотренного статьей 23 Закона о защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство образования и науки Хабаровского края нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в установлении не предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации требований к программам

дополнительного образования детей, для включения их в реестр сертифицированных программ системы ПФДО (подпункты 2,3,4 пункта 6.6; пункт 6.12 Методических рекомендаций).

2. Выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий по исключению из состава Методических рекомендаций подпунктов 2,3,4 пункта 6.6; пункта 6.12 Методических рекомендаций.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хабаровского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства, предусмотренного статьей 14.9 КоАП РФ.