

Министерство образования
Новгородской области

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

Исходящие № 5050/02 от 31.10.19

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 21

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 пунктом 2 части 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 установления не предусмотренных действующим законодательством требований к программам дополнительного образования детей, 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 образования 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).

Согласно пункту 2 раздела Основные 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.

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.

Согласно п. 14 ст. 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 ст. 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 ст. 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.

Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам (утв. приказом Минпросвещения России от 09.11.2018 № 196) (далее – Порядок организации ДОД) аналогичным образом не предусматривает каких-либо ограничений.

Согласно Порядку 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 должны автоматически иметь право на зачисление детей на обучение по сертификатам и получение соответствующего финансового обеспечения.

Порядок и механизмы реализации системы ПФДО в Новгородской области 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 в Новгородской области 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.

Относительно содержания Методических рекомендаций (Правил)

установлено следующее.

Согласно разделу 5.1 Методических рекомендаций (Правил) поставщики образовательных услуг, включенные в Реестр поставщиков образовательных услуг, имеют право на заключение договоров об обучении 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 (далее Реестр сертифицированных образовательных программ).

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

Согласно пункту 5.6 Методических рекомендаций (Правил), решение о включении образовательной программы в Реестр сертифицированных образовательных программ принимается оператором персонифицированного финансирования при установлении одновременного выполнения для образовательной программы следующих условий:

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

совокупная продолжительность реализации образовательной программы составляет не менее 8 часов;

совокупная продолжительность реализации образовательной программы составляет не более 864 часов;

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

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

максимальное число детей, одновременно находящихся в группе, не

превышает 30 человек;

в программе учитываются возрастные и индивидуальные особенности детей;

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

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

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

Таким образом, в утверждённых министерством Методических рекомендациях (Правилах) включение поставщика в реестр автоматически не означает его право на зачисление детей на обучение по сертификатам и получение соответствующего финансового обеспечения, предусматриваются дополнительные проверки, именуемые в тексте Методических рекомендаций (Правил) «добровольной сертификацией» образовательных программ для включенного в реестр поставщика. В данной части Методические рекомендации (Правила) противоречат, в том числе, и Основным требованиям к системе ПФДО.

При таких обстоятельствах надлежит констатировать установление Методическими рекомендациями (Правилами) не предусмотренных законодательством, не соответствующих Основным требованиям к ПФДО требований к дополнительным образовательным программам, в частности к минимальному количеству детей, занимающихся в группе, для включения в реестр сертифицированных образовательных программ. Указанное не позволяет, в том числе, программам с малым числом обучающихся (до 8 включительно) претендовать на участие в системе ПФДО. Также указанное противоречит одному из основных принципов ПФДО о свободе выбора ребенком и его семьей любой дополнительной общеобразовательной программы, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации.

Кроме того, установлено следующее.

Согласно положениям раздела 5 «Порядок включения образовательных программ в систему персонифицированного финансирования» Методических рекомендаций (Правил), после прохождения процедуры «добровольной сертификации» Поставщик образовательных услуг не позднее 10-ти рабочих дней после получения извещения о создании записи в Реестре сертифицированных образовательных программ направляет уведомление оператору персонифицированного финансирования об установлении цены образовательной услуги.

При этом, согласно пункту 5.12 Методических рекомендаций (Правил), цена образовательной услуги устанавливается поставщиком образовательной услуги в размере не более чем 120% от нормативной стоимости образовательной услуги.

Таким образом, Методическими рекомендациями (Правилами) 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 ст. 8 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации гарантируются 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 хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В связи с наличием в вышеуказанных действиях (бездействии) министерства образования Новгородской области пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в установлении не предусмотренных действующим законодательством требований к программам дополнительного образования детей Новгородское УФАС России предупреждает о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) и с этой целью:

- в течение 5 рабочих дней с даты получения указанного предупреждения, до отмены вышеуказанных Методических рекомендаций (Правил) и принятия нового акта, императивно регламентирующего функции по управлению ПФДО региона, исключить из состава Методических рекомендаций (Правил) положения о «добровольной сертификации» (пункт 5.6); максимальной стоимости устанавливаемой поставщиком образовательной услуги цены образовательной услуги (пункт 5.12).

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

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса
Виниченко

О.С.

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.