

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «26» октября 2011 года

В полном объеме решение изготовлено «09» ноября 2011 года

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: Председателя Комиссии:

Цыганова А.Г. - заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы; членов Комиссии:

Федоренко М.В. – заместителя начальника Управления контроля социальной сферы и торговли;

Целиковой Л.В. - заместителя начальника Аналитического управления;

Волгиной А.В. – заместителя начальника отдела образования, культуры, науки, спорта и туризма Управления контроля социальной сферы и торговли;

Кот М.Ю. – консультанта отдела правовой экспертизы Правового управления;

Мухлынова Р.В. – главного специалиста - эксперта отдела расследований органов власти Управления контроля органов власти,

рассмотрев дело № 1 15/155-11 по признакам нарушения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (далее также – Рособрнадзор) (127994, Москва, К-51, ГСП-4, ул. Садовая Сухаревская, д. 16)

части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) (далее – дело № 1 15/155-11),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступило заявление генерального директора некоммерческого партнерства Учебный центр «РЕДНОР» В.И. Королькова (далее – Учебный центр «РЕДНОР») (в том числе представлена копия письма с ответом Департамента образования города Москвы от 11.01.2011 № 01-07-6281/10 на обращение Учебного центра «РЕДНОР» от 26.11.2010 № 1) (далее – заявление), указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства на рынке оказания образовательных услуг по обучению по программам дополнительного профессионального образования.

Также были проведены заседание Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере образования и науки (от 25.05.2011 № 12) и ряд встреч с участниками рынка образовательных услуг в сфере дополнительного профессионального образования (06-07.10.2011 Всероссийская конференция «Актуальные вопросы управления учреждением дополнительного профессионального образования. Изменение законодательства. Отмена аккредитации. Новые критерии оценки качества. Лицензионный контроль» г. Санкт-Петербург). В ходе данных мероприятий ФАС России были обнаружены признаки нарушения Рособрнадзором антимонопольного законодательства путем включения в приложение к свидетельству о государственной аккредитации образовательных учреждений высшего профессионального образования (далее – также вузы) вместо перечня аккредитованных программ дополнительного профессионального образования (далее также – ДПО), записи «Профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (свыше 500 часов) и «Повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю

основных образовательных программ вуза» (от 72 до 500 часов). При наличии указанных записей, аккредитация вуза автоматически распространяется на все программы ДПО, которые такой вуз разработает и будет реализовывать в период имеющейся у него государственной аккредитации, что в свою очередь может приводить к созданию преимуществ вузам при осуществлении ими деятельности по оказанию услуг дополнительного профессионального образования.

В этой связи ФАС России были направлены в адрес Рособнадзора (127994, Москва, К-51, ГСП-4, ул. Садовая Сухаревская, д. 16) запросы информации, связанной с рассматриваемыми ФАС России обстоятельствами.

На запрос информации ФАС России от 28.12.2010 № АК/47255 Рособнадзор письмом от 18.01.2011 № 01-52-14/06-19 сообщил, что государственная аккредитация проводится по программам дополнительного профессионального образования: повышение квалификации и профессиональная переподготовка, по которым установлены требования, утвержденные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Рособнадзор сообщил, что государственная аккредитация по программам дополнительного профессионального образования, к которым не установлены федеральные государственные требования (далее – ФГТ), не должна проводиться.

На запрос информации ФАС России от 10.03.2011 № АК/8161 Рособнадзор письмом от 21.03.2011 № 01-52-280/06-486 сообщил, что, к примеру, ГОУ ВПО «Российский университет Дружбы народов» (далее – университет) имеет свидетельство о государственной аккредитации со сроком действия до 22.06.2014 года. В соответствии с приложениями к свидетельству о государственной аккредитации университет имеет право осуществлять образовательную деятельность и выдавать документы государственного образца об образовании, к примеру, по специальности 060101.65 Лечебное дело; образовательным программам дополнительного профессионального образования: профессиональной переподготовке (свыше 500 часов), повышению квалификации (от 72 до 500 часов) по профилю вышеназванной специальности. В соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом ВПО (далее – ФГОС ВПО) по направлению подготовки (специальности) Лечебное дело структура основной образовательной программы подготовки специалиста содержит учебный цикл «Основные клинические проявления кожных болезней».

Дополнительные образовательные программы могут быть составлены на основании указанного ФГОС ВПО. Образовательные программы ДПО - профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза также аккредитованы, и университет вправе выдавать лицам, прошедшим государственную (итоговую) аттестацию, документы государственного образца об уровне образования и (или) квалификации) по вышеназванным образовательным программам.

На запрос информации ФАС России от 10.03.2011 № АК/8160 Рособнадзор письмом от 29.03.2011 № 01-52-334/06-517 сообщил, что в соответствии с пунктом 10 статьи 1 Федерального закона от 08.11.2010 № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» (далее – Федеральный закон № 293-ФЗ) государственная аккредитация проводится в отношении образовательных учреждений всех типов и видов (за исключением дошкольных образовательных учреждений), реализующих образовательные

программы, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования. Выдавать документы государственного образца слушателям, успешно завершившим обучение по этим образовательным программам, можно в случае, если эти программы перечислены в приложении к свидетельству о государственной аккредитации Учебного центра «РЕДНОР», до истечения срока его действия. По истечении срока действия свидетельства о государственной аккредитации Учебный центр «РЕДНОР», на основании пункта 1 статьи 27 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании) в соответствии с лицензией может выдавать лицам, прошедшим итоговую аттестацию, документы о соответствующем образовании и (или) квалификации. Форма указанных документов определяется самим Учебным центром «РЕДНОР».

Также Учебным центром «РЕДНОР» в ФАС России представлено письмо Минобрнауки России от 03.02.2011 № 12-164 (на обращение Учебного центра «РЕДНОР» от 18.01.2011 № 1), в котором Минобрнауки России сообщил следующее. Приказ Минобрнауки России от 18.06.1997 № 1221 «Об утверждении Требований к содержанию дополнительных образовательных программ» не является основанием для государственной аккредитации программ дополнительного профессионального образования. Образовательные учреждения вправе оказывать платные услуги по реализации программ дополнительного профессионального образования в случае наличия лицензии на образовательную деятельность, в том числе по данным программам. При отсутствии государственной аккредитации по программам дополнительного профессионального образования образовательное учреждение может выдавать слушателям документы своего образовательного учреждения по итогам завершения обучения по программам дополнительного профессионального образования.

Рассмотрев представленные Учебным центром «РЕДНОР» заявление и документы, изучив представленную Рособрнадзором информацию, ФАС России приказом от 15.09.2011 № 647 возбудил дело № 1 15/155-11 по признакам нарушения Рособрнадзором части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в осуществлении действий, которые приводят (могут привести) к сокращению участников рынка образовательных услуг в сфере дополнительного профессионального образования и созданию преимуществ образовательным учреждениям высшего профессионального образования при оказании ими услуг дополнительного профессионального образования.

При рассмотрении дела № 1 15/155-11 Комиссией установлено следующее. В соответствии с пунктом 5.2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 300, Рособрнадзор осуществляет государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего профессионального образования по всем реализуемым ими образовательным программам, научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительные профессиональные образовательные программы, в отношении которых установлены ФГТ.

Согласно пункту 6 (действовавшего до 2011 года) Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от

14.07.2008 № 522 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.2010 № 16, далее – Положение о государственной аккредитации), государственная аккредитация образовательных учреждений и научных организаций проводится по всем реализуемым ими основным и (или) дополнительным образовательным программам.

Таким образом, в приложении к свидетельству о государственной аккредитации вузов, аккредитованных в период до 01.01.2011 года, должны быть перечислены как основные, так и дополнительные профессиональные образовательные программы, услуги обучения по которым оказывает соответствующий вуз.

Комиссия установила, что при включении в приложение к свидетельству о государственной аккредитации вузов вместо перечня аккредитованных программ ДПО, услуги обучения по которым такими вузами оказываются, записи «Профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (свыше 500 часов) и «Повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (от 72 до 500 часов), аккредитация такого вуза автоматически распространяется на все программы, которые вуз разработает и будет реализовывать в период имеющейся у него государственной аккредитации.

В соответствии с пунктом 9 статьи 9 Закона об образовании к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы и уровню профессиональной переподготовки федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, могут устанавливаться федеральные государственные требования в случаях, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Таким образом, перечень программ ДПО, подлежащих аккредитации, ограничен, а в случае, если федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не предусмотрено установление ФГТ к программе ДПО, данная программа не может быть аккредитована.

Комиссия установила, что федеральные государственные требования до 01.01.2011 были установлены только к программе ДПО - повышение квалификации руководителей частных охранных организаций (приказ Минобрнауки России от 06.09.2010 № 909 «О требованиях к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы повышения квалификации руководителей частных охранных организаций»).

В настоящее время ФГТ установлены также к программе ДПО - повышение квалификации специалистов по таможенным операциям (приказ Минобрнауки России от 19.04.2011 № 1500 «О федеральных государственных требованиях к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы повышения квалификации специалистов по таможенным операциям»). Исследовав материалы дела № 1 15/155-11, заслушав лиц, участвующих в деле № 1 15/155-11, Комиссия пришла к выводу, что Рособрнадзор до 01.01.2011 в нарушение пункта 9 статьи 9 Закона об образовании осуществлял аккредитацию программ ДПО, к которым ФГТ не установлены.

Согласно пункту 2 статьи 27 Закона об образовании образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию и реализующие общеобразовательные (за исключением дошкольных) и профессиональные

образовательные программы, выдают лицам, прошедшим государственную (итоговую) аттестацию, документы государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, заверяемые печатью соответствующего образовательного учреждения.

С 2011 года в связи с принятием Федерального закона № 293-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 21.03.2011 № 184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» Рособrnадзор прекратил аккредитацию программ ДПО, к которым не установлены ФГТ.

Учитывая, что до 01.01.2011 аккредитация программ ДПО, к которым не установлены федеральные государственные требования, осуществлялась Рособrnадзором как в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, так и в иных организациях, оказывающих услуги по дополнительному профессиональному образованию (далее также - образовательные организации ДПО), нарушение законодательства об образовании не влекло за собой создание преимуществ вузам при осуществлении ими деятельности по оказанию услуг дополнительного профессионального образования.

В этой связи образовательные организации ДПО, у которых срок аккредитации программ ДПО закончился в 2011 году, в настоящее время не могут получить аккредитацию на новый срок, следовательно, не могут и далее выдавать документы государственного образца о дополнительном профессиональном образовании. В то же время отдельные вузы, в приложении к свидетельству об аккредитации которых имеются записи «Профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (свыше 500 часов) и (или) «Повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (от 72 до 500 часов), имеют незаконное право выдавать документы государственного образца по программам ДПО, в том числе по программам, к которым не установлены ФГТ.

Согласно 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, 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).

Ввиду того, что документ государственного образца для потребителя образовательной услуги имеет, как правило, определяющее значение, по мнению Комиссии, вузы, аккредитованные Рособrnадзором (до 01.01.2011) на неопределенный, не поименованный спектр программ ДПО, получили незаконные конкурентные преимущества перед иными организациями, оказывающими услуги обучения по программам ДПО, а именно незаконно получили право выдачи документов государственного образца по программам ДПО, к которым не установлены ФГТ, в то время как у иных образовательных организаций ДПО такое право в настоящее время отсутствует. Указанные действия Рособrnадзора, по мнению Комиссии, создали неравные условия вузам и иным организациям, оказывающим услуги обучения по программам ДПО, при осуществлении ими деятельности.

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу, что действия Рособrnадзора,

выразившиеся во включении в приложение к свидетельству о государственной аккредитации вузов вместо перечня аккредитованных программ ДПО записи «Профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (свыше 500 часов) и (или) «Повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (от 72 до 500 часов), нарушают часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать действия Рособрнадзора, выразившиеся во включении в приложение к свидетельству о государственной аккредитации вузов вместо перечня аккредитованных программ ДПО записи «Профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (свыше 500 часов) и (или) «Повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (от 72 до 500 часов), и приводящие к уменьшению участников рынка образовательных услуг в сфере дополнительного профессионального образования и созданию преимуществ вузам, оказывающим услуги образования по программам ДПО, нарушающими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать Рособрнадзору предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

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

Председатель Комиссии _____ А.Г. Цыганов

члены Комиссии:

_____ М.В. Федоренко

_____ Л.В. Целикова

_____ А.В. Волгина

_____ М.Ю. Кот

_____ Р.В. Мухлынов

09.11.2011 № ЦА/41654

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1 15/155-11

09 ноября 2011 г. г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии – Цыганова А.Г. – заместителя руководителя ФАС России;
членов Комиссии:

Федоренко М.В. – заместителя начальника Управления контроля социальной сферы и торговли;

Целиковой Л.В. – заместителя начальника Аналитического управления;

Волгиной А.В. – заместителя начальника отдела образования, культуры, науки, спорта и туризма Управления контроля социальной сферы и торговли;

Кот М.Ю. – консультанта отдела правовой экспертизы Правового управления;

Мухлынова Р.В. – главного специалиста - эксперта отдела расследований органов власти Управления контроля органов власти,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 26.11.2011 по делу № 1 15/155-11 о нарушении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (127994, Москва, К-51, ГСП-4, ул. Садовая Сухаревская, д. 16) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,
ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки в срок до 14.12.2011 в целях прекращения нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося во включении в приложение к свидетельству о государственной аккредитации вузов вместо перечня аккредитованных программ дополнительного профессионального образования записи «Профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (свыше 500 часов) и «Повышение квалификации руководящих работников и специалистов по профилю основных образовательных программ вуза» (от 72 до 500 часов), привести в соответствие с требованиями законодательства об образовании, в том числе с учетом требований пункта 9 статьи 9 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», приказы о государственной аккредитации образовательных учреждений (организаций) и научных организаций в части аккредитации программ дополнительного профессионального образования и проинформировать об этом руководителей органов управления образованием субъектов Российской Федерации, образовательные учреждения высшего профессионального образования, реализующие образовательные программы высшего профессионального образования и дополнительные профессиональные образовательные программы, научные организации, а также образовательные учреждения (организации) дополнительного профессионального образования.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в ФАС России (с приложением подтверждающих документов) не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

_____ А.Г. Цыганов

Члены Комиссии:

_____ М.В. Федоренко

_____ Л.В. Целикова

_____ А.В. Волгина

_____ М.Ю. Кот

_____ Р.В. Мухлынов

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.