

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении производства по делу об административном правонарушении № 4-19.5-1204/00-18-15

«23» декабря 2015 г.

г. Москва

Я, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы Пузыревский С.А., рассмотрев протокол и материалы дела об административном правонарушении № 4-19.5-1204/00-18-15, возбужденного в отношении Министерства образования и науки Российской Федерации (далее — Минобрнауки России) (адрес: 125009, г. Москва, ул. Тверская, д. 11, стр. 4), в присутствии защитника <...> (по доверенности от 14.12.2015 № ДЛ-383/09), которому разъяснены предусмотренные статьей 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) права лица, в отношении которого ведется производство по делу, а также предусмотренные статьей 25.5 КоАП права защитника,

УСТАНОВИЛ:

Приказом ФАС России от 24.06.2015 № 504/15 возбуждено дело № 1-00-69/00-18-15 и создана Комиссия по рассмотрению дела № 1-00-69/00-18-15 о нарушении антимонопольного законодательства (далее — Комиссия ФАС России) по признакам нарушения Минобрнауки России (адрес: 125009, г. Москва, ул. Тверская, д. 11, стр. 4) пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

В рамках рассмотрения дела № 1-00-69/00-18-15 о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия ФАС России установила, что согласно абзацу десятому пункта 10 Положения о рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325, иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, представляют в том числе документ (сертификат) о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком), выданный образовательной организацией на территории Российской Федерации или за рубежом, которая включена в определяемый Министерством образования и науки Российской Федерации [перечень](#) образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку.

Минобрнауки России приказами от 18.06.2014 № 666 «Об утверждении порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных

организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку» (далее — приказ № 666), от 29.08.2014 № 1153 «Об утверждении порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному, истории России и Основам законодательства Российской Федерации» (далее – приказ № 1153) утвердило порядки и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку (далее — тестирование по русскому языку как иностранному), а также по русскому языку как иностранному языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации (далее — комплексный экзамен).

Проанализировав приказы № 666 и № 1153, Комиссия ФАС России пришла к выводу о наличии в действиях Минобрнауки России признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в установлении избыточных норм по утверждению порядков и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену.

Абзац 5 пункта 6 Порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку, утвержденных приказом Минобрнауки России № 666 (далее — Порядок и критерии, утвержденные приказом № 666), содержит требование о наличии в структуре образовательной организации постоянно функционирующего специализированного подразделения с опытом организации и проведения тестирования по русскому языку как иностранному языку в России и за рубежом (не менее 10 лет) и количеством постоянных работников данного подразделения — не менее пяти человек.

Абзац 10 пункта 6 Порядка и критериев, утвержденных приказом № 666, содержит требование наличия учебных аудиторий, в которых могут разместиться до ста кандидатов на тестирование одновременно, и вспомогательного персонала для организации тестирования указанного количества человек (далее — Критерий 9).

Абзац 6 пункта 6 Порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, утвержденных приказом Минобрнауки России № 1153 (далее — Порядок и критерии, утвержденные приказом № 1153), содержит требование наличия в структуре образовательной организации постоянно функционирующего специализированного подразделения по вопросам организации и проведения тестирования по русскому языку как иностранному в России и за рубежом с опытом не менее пяти лет в области разработки тестовых материалов и наличие постоянных работников в штате образовательной организации данного подразделения — не менее пяти человек (далее — Критерий 4а).

Абзац 9 пункта 6 Порядка и критериев, утвержденных приказом № 1153, содержит требование наличия учебных аудиторий, в которых могут разместиться до ста кандидатов на прохождение комплексного экзамена одновременно, и учебно-вспомогательного персонала для организации проведения комплексного

экзамена указанного количества человек (далее — Критерий 9а).

Пункт 2 Порядка и критериев, утвержденных приказом № 666, и пункт 2 Порядка и критериев, утвержденных приказом № 1135, устанавливают временной интервал раз в три года для включения образовательных организаций в перечень организаций, проводящих соответственно государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку или комплексный экзамен.

Таким образом, вышеуказанные требования содержат признаки ограничения конкуренции между вузами на рынках образовательных услуг по проведению государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену.

По мнению Комиссии ФАС России аргументы Минобрнауки России по утверждению Критериев 4 и 4а включения вузов в перечень не обосновывают временной рубеж по наличию опыта организации и проведения тестирования 10 лет и 5 лет соответственно для комплексного экзамена, что может являться барьером для входа образовательных организаций высшего профессионального образования на рынок образовательных услуг по проведению государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену. Касательно определения количества постоянных работников в штате образовательной организации — не менее 5 человек в условиях сезонности нагрузки на центры тестирования, от наибольшей в весенний период до спада в летне-осенний, представляется нецелесообразным конкретизация численности сотрудников.

Требование наличия учебных аудиторий (Критерии 9, 9а), в которых могут разместиться до ста кандидатов на тестирование одновременно, может явиться барьером для входа образовательных организаций на рынок оказания образовательных услуг по проведению государственного тестирования по русскому языку как иностранному или комплексному экзамену, так как размещение ста кандидатов возможно в нескольких аудиториях с меньшей наполняемостью. Кроме того, требование наличия больших аудиторий не связано с качеством проведения тестирования.

Установление Минобрнауки России трехлетнего интервала для включения вузов в перечень тестирующих организаций может ограничить вход образовательным организациям на указанный рынок по причине слишком большого временного интервала.

В целях реализации пункта 4 приказа № 666 Минобрнауки России приказом от 18.09.2014 № 1265 утвердило состав комиссии Минобрнауки России по включению образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку.

В рамках рассмотрения дела Комиссия ФАС России установила, что по результатам отбора тестирующих образовательных организаций приказом Минобрнауки России от 28.10.2014 № 1394 «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку» (далее — приказ № 1394) утверждены пять вузов, проводящих государственное тестирование по русскому языку как

иностранному языку.

Приказом Минобрнауки России от 02.12.2014 № 1533 «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации» (далее – приказ № 1533) утвержден перечень из пяти образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен.

В рамках рассмотрения дела № 1-00-69/00-18-15 Комиссия ФАС России выяснила, что до вступления в законную силу приказов № 666, № 1153, № 1394 и № 1533 в Минобрнауки России действовал приказ Министерства образования Российской Федерации от 18.02.2004 № 735 «Об утверждении перечня образовательных организаций (учреждений), проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство Российской Федерации» (далее — приказ № 735), согласно которому было утверждено более ста образовательных организаций по России и 29 на территории зарубежных стран.

Проанализировав все имеющиеся документы и материалы, а также пояснения по делу № 1-00-69/00-18-15 о нарушении антимонопольного законодательства, Комиссия пришла к выводу, что Минобрнауки России установило без обоснования критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену, что привело к ограничению конкуренции на рынке образовательных услуг по проведению государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену. В результате в ходе отбора по утвержденным критериям образовательных организаций произошло сокращение тестирующих организаций с более чем ста (по приказу № 735, действовавшему в период с 2004 до 2014 года) до 5 вузов в 2014 году.

Вместе с тем, Комиссия ФАС России установила, что пять вузов, утвержденных приказом Минобрнауки России, проводящих соответственно государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену (далее — головные вузы), имеют соглашения с 547 локальными центрами. Из них 12 находятся за пределами Российской Федерации, более 300 — это образовательные организации высшего профессионального образования.

Согласно пункту 5 Формы и порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена, утвержденных приказом Минобрнауки России от 29.08.2014 № 1156, в случае, если комплексный экзамен проводится за пределами организации, проводящей комплексный экзамен, она вправе организовать проведение комплексного экзамена в части приема документов, информационного обеспечения, консультирования иностранных граждан по вопросам проведения комплексного экзамена, подготовки иностранных граждан к проведению комплексного экзамена, организационно-технического обеспечения процедуры проведения комплексного экзамена, а также вручения сертификатов о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации иностранным гражданам через иную организацию на основании соответствующего соглашения.

ФАС России был направлен запрос информации от 15.04.2015 № АК/18311/15 в один из пяти вузов, включенных в перечень образовательных организаций, проводящих тестирование, в федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» (далее — МГУ им. М.В. Ломоносова).

Письмом от 19.05.2015 № 369-15/010-03 МГУ им. М.В. Ломоносова сообщил, что в настоящее время МГУ им. М.В. Ломоносова имеет соглашения с 76 локальными центрами на территории Российской Федерации в Центральном, Северо-Западном, Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном и Крымском федеральных округах.

Вместе с тем, критериев отбора локальных центров для головных вузов Минобрнауки России не установлено. Локальные центры для регламентирования отношений с иностранными гражданами применяют собственные договоры возмездного оказания услуг, разработанные с учетом условий заключенного с высшим учебным заведением соглашения.

По результатам рассмотрения дела № 1-00-69/00-18-15 о нарушении антимонопольного законодательства решением ФАС России Комиссия ФАС России признала действия Минобрнауки России, выразившиеся в установлении избыточных норм по утверждению порядков и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену, нарушением пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Резолютивная часть решения оглашена 28.07.2015. Решение по делу № 1-00-69/00-18-15 в полном объеме изготовлено 10.08.2015 (исх. № АК/4118/15 от 10.08.2015).

На основании части 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции Комиссией ФАС России по результатам рассмотрения дела № 1-00-69/00-18-15 в адрес Минобрнауки России выдано предписание от 10.08.2015 (исх. № АК/41183/15 от 10.08.2015) (далее — Предписание).

В соответствии с требованиями Предписания Минобрнауки России в течение трех месяцев с момента получения Предписания необходимо прекратить нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления избыточных норм по утверждению порядков и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку и комплексному экзамену, а именно отменить или внести изменения в приказ № 666, приказ № 1153, нарушающих антимонопольное законодательство Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 51 Закона о защите конкуренции предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит исполнению в установленный им срок.

Решение по делу № 1-00-69/00-18-15 и Предписание были получены представителем Минобрнауки России Таракановым Иваном Евгеньевичем (паспорт гражданина Российской Федерации: серия <...> зарегистрирован по адресу: г. Москва, ул. Народного Ополчения, д. 20, к. 2, кв. 413) под роспись 11.08.2015.

Таким образом, Предписание ФАС России должно было быть исполнено в период с 11.08.2015 по 11.11.2015.

Минобрнауки России письмом от 29.09.2015 № ВК-2430/09 (вх. от 09.10.2015 № 111343/15) сообщило о выполнении Предписания ФАС России в части издания приказа Минобрнауки России от 31.07.2015 № 793 «О внесении изменений в порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 1153» (зарегистрирован Минюстом России 26.08.2015 № 38689) (далее — приказ № 793).

Письмом от 10.10.2015 № ВК-2831/09 Минобрнауки России сообщило, что министерством подготовлен проект приказа «О внесении изменений в порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 июня 2014 г. № 666», в отношении которого по состоянию на 23.12.2015 происходит формирование окончательного варианта текста проекта нормативного правового акта (www.regulation.gov.ru).

Согласно части 2 статьи 51 Закона о защите конкуренции неисполнение в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность.

В соответствии с частью 4 статьи 51 Закона о защите конкуренции под неисполнением в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства понимается исполнение предписания частично в указанный этим предписанием срок или уклонение от его исполнения. Неисполнение в срок указанного предписания является нарушением антимонопольного законодательства.

С момента выдачи Предписания и до установленной даты его исполнения (11.11.2015) Минобрнауки России исполнил Предписание в части издания приказа № 793. Вместе с тем, приказ № 666 не приведен в соответствие с антимонопольным законодательством, что свидетельствует о неисполнении Предписания ФАС России в полном объеме.

В соответствии с частью 5 статьи 51 Закона о защите конкуренции срок исполнения предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства может быть продлен комиссией не более чем на шесть месяцев по мотивированному ходатайству ответчика, ответчиков в случае, если указанные в ходатайстве причины будут признаны уважительными.

Ходатайство Минобрнауки России о продлении срока исполнения Предписания, предусмотренного частью 5 статьи 51 Закона о защите конкуренции, в антимонопольный орган не поступало.

Таким образом, в период с 11.08.2015 по 11.11.2015 Минобрнауки России не исполнило Предписание ФАС России.

В соответствии с частью 2.6 статьи 19.5 КоАП невыполнение в установленный срок законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении либо недопущении ограничивающих конкуренцию действий или законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о совершении предусмотренных законодательством Российской Федерации действий, за исключением случаев, предусмотренных частями 2.1 - 2.5 данной статьи, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Согласно пункту 1 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 № 466, Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся образовательных организаций, в сфере молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Согласно абзацу 10 пункта 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325, Минобрнауки России утверждает порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку.

В соответствии с пунктом 4 статьи 15.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Минобрнауки России утверждает порядок и критерии включения образовательных

организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации.

Таким образом, Минобрнауки России при утверждении порядков и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку, а также по русскому языку как иностранному языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации, выступает как орган публичной власти, осуществляющий властные полномочия.

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Субъектом административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 2.6 статьи 19.5 КоАП, может являться должностное лицо либо юридическое лицо.

При реализации властных полномочий орган государственной власти выступает как орган публичной власти через должностных лиц. Поэтому Минобрнауки России как юридическое лицо не может рассматриваться в качестве субъекта административного правонарушения по части 2.6 статьи 19.5 КоАП.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения.

На основании изложенного и руководствуясь частью 1 статьи 2.1, пунктом 2 части 1 статьи 24.5, пунктом 1 части 1.1 статьи 29.9, статьи 29.10 КоАП,

ПОСТАНОВИЛ:

Производство по делу об административном правонарушении № 4-19.5-1204/00-18-15, возбужденное в отношении Минобрнауки России (адрес: 125009, г. Москва, ул. Тверская, д. 11, стр. 4), прекратить в связи с отсутствием состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 2.6 статьи 19.5 КоАП.

В соответствии с пунктом 3 части 1, частью 3 статьи 30.1 КоАП, а также частью 1 статьи 30.3 КоАП постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления либо в суд.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном

правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.