

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

о прекращении действия (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

21 февраля 2023 года г. Хабаровск

В связи с наличием в действиях (бездействии) Министерства образования и науки Хабаровского края (далее — Министерство) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №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 законодательством Российской Федерации требований к программе дополнительного образования детей, Управление федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю (далее — Хабаровское УФАС России) сообщает 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, 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 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 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.

Хабаровским УФАС России в рамках исполнения поручения ФАС России от 02.02.2023 № ТР/7018/23, проведен анализ Методических рекомендаций «Правила 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 (далее — Методические рекомендации), на предмет наличия положений, ограничивающих конкуренцию.

Согласно вышеуказанному распоряжению 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 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 количеству детей, занимающихся в группе, 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. Следовательно, указанное противоречит одному из основных принципов ПФДО о свободе выбора ребенком и его семьей любой дополнительной общеобразовательной программы, реализуемой на территории субъекта Российской Федерации.

Также, 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.

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, Хабаровское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции приходит к выводу о необходимости выдачи предупреждения о прекращении указанного нарушения путем внесения следующих изменений в Методические рекомендации:

- в течении 10 рабочих дней с даты получения указанного предупреждения исключить из состава Методических рекомендаций положения о «добровольной сертификации» (пункт 6.6); максимальной стоимости образовательной услуги, устанавливаемой поставщиком образовательной услуги (пункт 6.12).

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В соответствии с частями 7,8 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 случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.