

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ ПО КАМЧАТСКОМУ КРАЮ

Отдел антимонопольного контроля и закупок

Аналитический отчет

по итогам исследования состояния конкуренции на рынке услуг обучения по дополнительной профессиональной образовательной программе повышения квалификации руководящих работников и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обучения слушателей пожарно-техническому минимуму в Камчатском крае за 2013 год

Настоящее исследование проводится в связи с поступлением в Камчатское УФАС России заявления Камчатского филиала Федерального бюджетного учреждения «Территориальный фонд геологической информации по Дальневосточному федеральному округу», в котором указывается на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Краевого государственного бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования взрослых «Камчатский учебно-методический центр по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям» (далее – Учебно-методический центр).

Целью исследования является определение положения Учебно-методического центра на рынке услуг обучения по дополнительной профессиональной образовательной программе повышения квалификации руководящих работников и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и по обучению слушателей пожарно – техническому минимуму в Камчатском крае.

Анализ проводится в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок проведения анализа состояния конкурентной среды).

I. Временной интервал исследования товарного рынка.

Частью 9 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) установлено, что временной интервал анализа состояния конкуренции определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка и доступности информации. Наименьший временной интервал анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта должен составлять один год или срок существования товарного рынка, если он составляет менее чем один год.

Согласно пунктам 2.1 и 2.2 Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды временной интервал исследования товарного рынка определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка и доступности информации. В случае если *исследование ограничивается изучением характеристик рассматриваемого товарного рынка, которые сложились до момента проведения исследования*, проводится ретроспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке.

В заявлении федеральное бюджетное учреждение «Территориальный фонд геологической информации по Дальневосточному федеральному округу» в лице Камчатского филиала (далее – заявитель, ТФГИ) указывает на увеличение цены за обучение по дополнительной профессиональной образовательной программе повышения квалификации руководящих работников и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожарно-техническому минимуму в 2013 году по сравнению с 2012 годом.

Учитывая, что для целей исследования требуется изучение сложившихся до момента проведения исследования характеристик товарного рынка, и положение части 9 статьи 5 Закона о защите конкуренции, временной интервал исследования определен как **2013 год**.

1.1. Продуктовые границы товарного рынка.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции товарный рынок представляет собой сферу обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Взаимозаменяемыми товарами в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаются товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении.

В соответствии с пунктом 3.2 Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды определение продуктовых границ товарного рынка основывается на мнении покупателей (как физических, так и юридических лиц) о взаимозаменяемости товаров, составляющих одну товарную группу. *Мнение покупателей определяется в результате сплошного или выборочного опроса покупателей или анализа предмета договоров, на основании которых осуществляется реализация товара.*

Предварительное определение товара проводится, в том числе *на основе условий договора, заключенного в отношении товара, разрешений (лицензий) на осуществление определенных видов деятельности, нормативных актов, регулирующих соответствующую деятельность, общероссийских классификаторов продукции, работ, услуг, видов экономической деятельности* (пункт 3.4 Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды).

Должностные лица гражданской обороны, руководители и работники органов, осуществляющих управление гражданской обороной (далее - должностные лица и работники гражданской обороны) относятся к лицам, подлежащим *обязательному обучению* (часть 1 статьи 9 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»; Постановление Правительства РФ от 02.11.2000 № 841 (ред. от 22.10.2008) «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны»).

Согласно Положению об организации обучения населения в области гражданской обороны обучение руководителей организаций, должностных лиц и работников гражданской обороны осуществляется в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с использованием следующих форм обучения:

а) самостоятельная работа с нормативными документами по вопросам организации, планирования и проведения мероприятий по гражданской обороне;

б) переподготовка и повышение квалификации в образовательных учреждениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, *образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования, имеющих соответствующую лицензию, учебно-методических центрах и на курсах гражданской обороны;*

в) участие в учениях, тренировках и других плановых мероприятиях по гражданской обороне.

Требования пожарной безопасности, устанавливающие правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов (далее - объекты) в целях обеспечения пожарной безопасности содержатся в Правилах противопожарного режима (Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме»).

Согласно Правилам противопожарного режима лица, ответственные за пожарную безопасность, обеспечивающие соблюдение требований пожарной безопасности на объекте *допускаются к работе на объекте только после прохождения обучения мерам пожарной безопасности, которое осуществляется путем проведения противопожарного инструктажа и прохождения пожарно-технического минимума.*

Образовательная деятельность обучающихся предусматривает следующие виды учебных занятий и учебных работ: лекции, практические и семинарские занятия, лабораторные работы, круглые столы, мастер-классы, мастерские, деловые игры, ролевые игры, тренинги, семинары по обмену опытом, *выездные занятия, консультации, выполнение аттестационной, дипломной, проектной работы и другие виды учебных занятий и учебных работ, определенные учебным планом* (Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержден Приказом Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499).

Согласно уставу Учебно-методический центр реализует утвержденные в установленном порядке образовательные программы, в том числе:

- обучение должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций,
- обучение пожарно-техническому минимуму.

Образовательные программы в Учебно-методическом центре реализуются по очной и очно-заочной формам путем проведения плановых занятий с полным или частичным отрывом слушателей от производственной деятельности. В целях сокращения материальных затрат и времени на проезд обучаемых, которые подлежат обучению в Учебно-методическом центре, разрешается проводить их обучение методом сбора с выездом преподавателей Учебно-методического центра в муниципальные образования Камчатского края.

Предметом заключаемых Учебно-методическим центром (исполнителем) с потребителями (юридическими лицами, юридическими лицами в лице филиалов, индивидуальными предпринимателями) договоров является оказание платных образовательных услуг в сфере дополнительного профессионального образования по выбранной образовательной программе, а именно обучение пожарно-техническому минимуму со сроком освоения до 28 часов и обучение *должностных лиц и специалистов* гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций со сроком освоения 36-108 часов.

В настоящем исследовании под товаром понимаются услуги в сфере дополнительного профессионального образования по выбранной образовательной программе:

- «Обучение пожарно – техническому минимуму» со сроком освоения до 28 часов;
- «Обучение должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» со сроком освоения 36-108 часов.

Продуктовыми границами исследуемых рынков являются:

- услуги в сфере дополнительного профессионального образования по образовательной программе: «Обучение пожарно – техническому минимуму» со сроком освоения до 28 часов (далее – услуги по обучению ПТМ);
- услуги в сфере дополнительного профессионального образования по образовательной программе: «Обучение должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» со сроком освоения 36-108 часов (далее – услуги по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС).

Осуществляемому Учебно-методическим центром виду деятельности наиболее точно соответствует код Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (принят и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 N 329-ст; далее - ОКВЭД) – 80.30.3 «Обучение в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) для специалистов, имеющих высшее профессиональное образование».

III. Географические границы товарного рынка.

Определение географических границ товарного рынка может осуществляться,

методом "тест гипотетического монополиста", методом установления фактических районов продаж (местоположения приобретателей), хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемом товарном рынке (в предварительно определенных географических границах); сочетанием указанных методов либо иным методом, который позволит выявить продавцов товара (исходя из предварительно определенных продавцов), однозначно установить географическое расположение районов продаж, в которых продавцы конкурируют друг с другом при осуществлении продаж товара предварительно определенным приобретателям (пункт 4.5 Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды).

Образовательная деятельность - деятельность по реализации образовательных программ (пункт 17 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об образовании в Российской Федерации»; далее - Закон об образовании) включена в перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии (пункт 40 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации относится к полномочиям Российской Федерации в сфере образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее также - переданные полномочия), относится (пункт 2 части 1 статьи 7 Закона об образовании).

Полномочия Российской Федерации по лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений, расположенных на территории Камчатского края, лицензированию образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории Камчатского края и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки, а также формированию, ведению и обеспечению использования региональных информационных систем государственной аккредитации, содержащих сведения о деятельности аккредитованных образовательных учреждений, осуществляет Министерство образования и науки Камчатского края (подпункт 18 пункта 2.1. Положения о Министерстве образования и науки Камчатского края, утверждено Постановлением Правительства Камчатского края от 19.12.2008 N 439-П (ред. от 28.04.2013)).

Хозяйствующие субъекты (продавцы), осуществляющие продажи на рассматриваемых товарных рынках на основании лицензий на право ведения образовательной деятельности по программам: «Обучение ПТМ» и «Обучение лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС (со сроком освоения 36-108 часов)», выданных Министерством образования и науки Камчатского края (<http://www.kamchatka.gov.ru>), а именно: Учебно-методический центр, Камчатское краевое отделение общероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество» (далее - ВДПО) и Негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования Учебно-техническим центром «Пожарная и электрическая безопасность» (далее - УТЦПЭБ), расположены на территории Камчатского края.

Юридические лица, юридические лица в лице филиалов, индивидуальные предприниматели, являющиеся в 2013 году потребителями (приобретателями)

предоставляемых услуг продавцами, включая Учебно-методический центр, ВДПО и УТЦПЭБ, располагаются в Камчатском крае.

Исходя из фактического места расположения хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемом товарном рынке, и юридических лиц, юридических лиц в лице филиалов, индивидуальных предпринимателей, являющихся в 2013 году потребителями (приобретателями) предоставляемых продавцами за плату услуг по обучению ПТМ и услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, **географическими границами** исследуемых рынков является территория Камчатского края.

IV. Состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке.

Согласно пункту 5.2. Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды количество выявленных хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, является достаточным, если выполняется любое (хотя бы одно) из следующих условий:

- выявленных хозяйствующих субъектов достаточно, чтобы подтвердить или опровергнуть гипотезу о доминирующем положении любого из них, а также для установления влияния любого из них на состояние конкуренции;

- количество выявленных хозяйствующих субъектов основано на всей доступной информации и не может быть расширено за счет информации о хозяйствующих субъектах, которой обладают покупатели и продавцы на рассматриваемом товарном рынке.

На основании информации, полученной при определении временного интервала исследования, при определении продуктовых границ товарного рынка услуг по обучению ПТМ и при определении его географических границ, определены хозяйствующие субъекты, действующие на указанном рынке:

- Краевое государственное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования взрослых «Камчатский учебно-методический центр по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям» (ИНН 4101078924; местонахождение: ул. Ленинградская, 72, г. Петропавловск-Камчатский);

- Камчатское краевое отделение общероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество» (ИНН 4101004148; местонахождение: ул. Алтайская, 8, г. Петропавловск-Камчатский);

- Негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования Учебно-технический центр «Пожарная и электрическая безопасность» (ИНН 4101995832; местонахождение: пр. 50 лет Октября, д. 25 «а», г. Петропавловск-Камчатский).

На основании информации, полученной при определении временного интервала исследования, продуктовых границ рынка услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС (со сроком освоения 36-108 часов), и при определении его географических границ, установлено, что Учебно-методический центр является единственным хозяйствующим субъектом, действующим на указанном рынке.

Количество выявленных хозяйствующих субъектов, действующих на товарных рынках: Учебно-методический центр, ВДПО и УТЦПЭБ, является достаточным, чтобы подтвердить гипотезу о доминирующем положении любого из них, а также для установления влияния любого из них на состояние конкуренции.

V. Расчет объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке.

Согласно пункту 6.1. Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды основным показателем для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке является объем продаж (поставок) на рассматриваемом товарном рынке. Иные показатели используются в тех случаях, когда из-за отраслевых особенностей они позволяют более точно охарактеризовать положение хозяйствующих субъектов на рассматриваемом товарном рынке с точки зрения конкуренции.

Показателем для расчета объема товарных рынков услуг по обучению ПТМ и услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, и долей хозяйствующих субъектов на данных рынках является объем выручки в тысячах рублей.

Показателем, характеризующим объем рассматриваемых товарных рынков в натуральном выражении, является человеко-час.

Расчет объемов каждого из рынков услуг по обучению ПТМ и услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, и долей хозяйствующих субъектов по каждому на указанных рынках осуществлен на основании общего количества человеко-часов в 2013 году.

Объем товарного рынка услуг по обучению ПТМ и услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, и доли хозяйствующих субъектов по указанным рынкам представлены в таблице 1.

Таблица 1

Объем товарного рынка

Наименование хозяйствующего субъекта	Количество человеко-часов	Доля по количеству человеко-часов, %	Выручка, тыс.руб.	Доля по объему выручки, %
2013 год				
Учебно-методический центр	■	■	■	■
ВДПО	■	■	■	■
УТЦПЭБ	■	■	■	■
Всего:	13760	100,0	5350,560	100,0

Долю свыше 50% в общем объеме рынка услуг по обучению ПТМ потребителей (приобретателей) в 2013 году в границах Камчатского края занимает Учебно-методический центр.

Доля Учебно-методического центра в продуктовых и географических границах исследуемого рынка услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, в 2013 году составила 100 процентов.

VI. Определение уровня концентрации товарного рынка.

Согласно пункту 7.1. Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды для определения уровня концентрации товарного рынка используются следующие показатели:

- а) коэффициент рыночной концентрации (CR),
- б) индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИИ).

Расчет коэффициента рыночной концентрации (CR) - сумма долей на товарном рынке услуг по обучению ПТМ (выраженных в процентах) определенного числа (n) крупнейших, а именно двух хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке, произведен по формуле:

$$CR = \sum_{i=1}^n D_i, \text{ где:}$$

D - выраженная в процентах доля i-го крупнейшего хозяйствующего субъекта, действующего на товарном рынке,

n - число рассматриваемых крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке.

Расчет индекса рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИИ) - сумма квадратов долей (выраженных в процентах) на товарном рынке услуг по обучению ПТМ всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке, произведен по формуле:

$$НИИ = \sum_{i=1}^N D_i^2, \text{ где:}$$

D - выраженная в процентах доля i-го хозяйствующего субъекта, действующего на товарном рынке,

N - общее количество хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке.

Исходя из данных Таблицы 1 раздела V. данного аналитического отчета в 2013 году значение коэффициента рыночной концентрации (CR) на рынке услуг обучения ПТМ равно 82,5 процентам, значение индекса рыночной концентрации Герфиндаля - Гиршмана (НИИ) равно 6806.

Доля хозяйствующего субъекта – Учебно-методического центра, являющегося единственным в 2013 году продавцом на рынке услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС (со сроком освоения 36-108 часов), в пределах заданных географических границ составляет 100 процентов, значение индекса рыночной концентрации Герфиндаля - Гиршмана (НИИ) равно 10000.

Оба исследуемых рынка имеют высокий уровень концентрации, характеризуются отсутствием конкуренции.

VII. Определение барьеров входа на товарный рынок.

Пунктом 8.3. Порядка проведения анализа состояния конкурентной среды определено, что барьеры входа на товарный рынок анализируются с точки зрения

возможности потенциальных продавцов, в том числе действующих на смежных рынках, стать участниками рассматриваемого товарного рынка.

В соответствии со статьей 16 Закона об образовании организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе применять электронное обучение, дистанционные образовательные технологии. При реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий в организации, осуществляющей образовательную деятельность, должны быть созданы условия для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий, соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от места нахождения обучающихся.

При оценке барьеров на исследуемых рынках, значимой для установления доминирующего положения участников рынков, учтены не только формальные требования (наличие лицензии, согласно Закону об образовании и Федеральному закону от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»), но и следующие ограничения (Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р):

- 1) информационное неравенство на территории Камчатского края, включая административный центр - город Петропавловск – Камчатский, отсутствие качественного уровня оказания таких услуг связи, как интерактивное телевидение, высокоскоростной доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, видеотелефония, широкий спектр информационно-телекоммуникационных услуг для корпоративного сектора региона;
- 2) отсутствие условий функционирования современных объектов производственной инфраструктуры, полного охвата населения на территории Камчатского края современными услугами связи.

Исходя из изложенного, в 2013 году возможности потенциальных продавцов, реализующих образовательные программы с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, стать участниками исследуемых товарных рынков с заданными географическими границами являлись труднопреодолимыми.

VIII. Оценка состояния конкуренции на товарном рынке.

Рынок услуг по обучению ПТМ и рынок услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, на территории Камчатского края относятся к типу рынка – высококонцентрированный и характеризуются отсутствием конкуренции.

Положение Учебно-методического центра на рынке услуг по обучению ПТМ и рынке услуг по обучению лиц, уполномоченных на решение задач ГОЧС, на территории Камчатского края имеет признаки доминирующего.