

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-123/00-18-15

о нарушении антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «23» ноября 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «23» ноября 2015 г.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...> (далее - Комиссия), рассмотрев дело, возбужденное по признакам нарушения Министерством культуры Российской Федерации (125993, ГСП-3, г. Москва, Малый Гнездниковский пер., д. 7/6, стр. 1,2) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации 15 декабря 2010 года Приказом № 1351 утвержден Порядок, предусматривающий процедуру аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи (далее — Порядок).

В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 863 «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма», а также подпунктом 5.2.36(2) пункта 5 Положения о Минкультуры России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590, полномочие по утверждению Порядка отнесено к компетенции Минкультуры России.

Согласно статьи 5 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» классификация объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, осуществляется аккредитованными организациями в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма. Аккредитация организаций, осуществляющих указанную классификацию, проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке,

установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма.

Организация, претендующая на аккредитацию для проведения классификации объектов туристской индустрии, (далее — заявитель), представляет в уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - органы по аккредитации) заявки (пункт 3 Порядка).

Согласно пункту 6 Порядка заявитель представляет в орган по аккредитации необходимые документы, в том числе данные о наличии не менее 2 специалистов (экспертов), имеющих не менее 3 лет стажа практической работы в области классификации объектов туристской индустрии, а также высшее профессиональное образование в сфере оказания туристских и гостиничных услуг, в том числе по направлениям «Туризм» и/или «Гостиничное дело», либо непрофильное высшее профессиональное образование, и прошедших дополнительную профессиональную подготовку или программу повышения квалификации по направлению «Классификация объектов туристской индустрии», в течение 5 последних лет, подтверждаемые наличием документов государственного образца (подпункт «е» пункта 6).

Вместе с тем, с 2011 года не проводится государственная аккредитация программ дополнительного профессионального образования, к которым не установлены федеральные государственные требования (далее – ФГТ), что в свою очередь не предусматривает выдачу документов государственного образца по результатам освоения указанных программ

В соответствии с пунктами 2, 6 статьи 76 Закона об образовании № 273-ФЗ дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки). Содержание дополнительной профессиональной программы определяется образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если иное не установлено Законом об образовании № 273-ФЗ и другими федеральными законами, с учетом потребностей лица, организации, по инициативе которых осуществляется дополнительное профессиональное образование.

При этом установление ФГТ к программам дополнительного профессионального образования Законом об образовании № 273-ФЗ не предусмотрено. В этой связи по результатам освоения указанных программ выдача документов государственного образца об образовании не осуществляется.

Также, федеральным законодательством не установлено требования о выдаче документов государственного образца об образовании по результатам освоения программ дополнительного профессионального образования, в том числе программы «Классификация объектов туристской индустрии», в связи с тем, что не предусмотрено федеральных государственных требований к программам дополнительного профессионального образования.

Таким образом, положения указанного Порядка содержат избыточные требования, не предусмотренные федеральным законодательством Российской

Федерации. Изменений в перечень документов, которые заявитель представляет в орган по аккредитации, Минкультуры России не вносилось.

Кроме того, антимонопольным органом был проведен опрос участников рынка классификации объектов туристской индустрии (организации, претендующие на аккредитацию для классификации объектов туристской индустрии). По результатам проведенного опроса установлено, что для получения аттестата аккредитации от участников рынка требуются документы государственного образца по программе «Классификация объектов туристской индустрии».

Минкультуры России не был приведен указанный Порядок в соответствие с требованиями федерального законодательства Российской Федерации, в то время как полномочие по утверждению Порядка с 03.10.2013 отнесено к компетенции Минкультуры России.

В этой связи, приказом ФАС России от 31.08.2015 № 795/15 возбуждено дело № 1-15-123/00-18-15 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Минкультуры России по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением ФАС России от 01.09.2015 (исх. № 18/46645/15 от 01.09.2015) было назначено рассмотрение дела № 1-15-123/00-18-15.

В ходе рассмотрения дела Минкультуры России письмом от 18.09.2015 № 1398-01-54-АМ сообщило, в целях определения порядка отмены или признания утратившим силу приказа Минспорттуризма от 15.12.2015 № 1351 «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» (далее - Приказ № 1351) Минкультуры неоднократно направлялись запросы в Минюст России, в Минспорт России, издавались приказ Минкультуры России, совместный приказ Минспорта России и Минкультуры России, в государственной регистрации которых Минюстом России было отказано. При этом Минюстом России указывалось на необходимость гармонизации нормативных правовых актов, регулирующих вопросы аккредитации организаций и классификации средств размещения.

С учетом замечаний Минюста России, Минкультуры России издан приказ от 11.07.2014 № 1215 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями» (далее — Приказ № 1215), зарегистрированный Минюстом России 29.12.2014 № 35473.

С момента государственной регистрации Приказа № 1215 в Минюсте России, проект приказа «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» (далее — Проект приказа по аккредитации) в Минюсте России не был зарегистрирован.

В ходе рассмотрения дела, Минкультуры России сообщило, что министерством издан приказ от 29.04.2015 № 1340 «Об утверждении порядка аккредитации

организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» (далее — Приказ № 1340).

Кроме того, Минкультуры России направило письмо от 04.02.2015 № 118-01-51-А.В. о даче разъяснений Минюста России по порядку признания утратившим силу Приказа № 1351. В соответствии с разъяснениями Минюста России от 27.02.2015 № 01/21978-МТ Минспорт России был проинформирован об оперативной подготовке приказа о признании утратившим силу Приказа № 1351. После издания соответствующего приказа Минспорта России, Приказ № 1340 был направлен на государственную регистрацию в Минюст России (05.05.2015 № 6414-01-51-АМ). Вместе с тем Минюстом России указанный приказ неоднократно был возвращен Минкультуры России с замечаниями без регистрации.

В этой связи, Минкультуры России направило письмо от 02.10.2015 № 14651-01-51-АМ в Минюст России о даче разъяснений в связи с ситуацией, при которой Приказ № 1351 утратил силу (приказ Минспорта России от 30.04.2015 № 472 «О признании утратившим силу приказа Минспорттуризма России от 15 декабря 2010 года № 1351»), а Приказ № 1340, повторно направленный на регистрацию 13.08.2015 № 12048-01-51-АМ, не зарегистрирован и не вступил в силу.

В соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (далее - Правила), федеральными органами исполнительной власти обязаны обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. Руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за несоблюдение Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

На основании пункта 12 Правил направлению на государственную регистрацию подлежат подписанные (утвержденные) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Согласно пунктам 15, 16 Правил нормативные правовые акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Министерством юстиции Российской Федерации издавшему их органу с указанием причин отказа. В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации. Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также если нарушены установленный порядок представления акта на государственную регистрацию или настоящие Правила. В случае возвращения нормативного правового акта без государственной

регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию или настоящих Правил нарушения должны быть устранены, а акт - повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца либо в Министерство юстиции Российской Федерации должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

Если нормативный правовой акт, полномочия по принятию которого, возложены на Минкультуры России, противоречит федеральным законам, то Минкультуры России обязано привести такой нормативный правовой акт в соответствие с требованиями федерального законодательства Российской Федерации (внести в такой нормативный правовой акт соответствующие изменения), не приведение акта в соответствие (не внесение изменений) – является бездействием.

В соответствии с частью 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, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Принимая во внимание, что постановлением Российской Федерации от 03.10.2013 № 863 «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма» полномочия по принятию порядка аккредитации организаций, которые осуществляют классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, отнесены к полномочиям Минкультуры России, а также тот факт, что министерством не направлен на государственную регистрацию в Минюст России новый приказ «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи», ФАС России сделан вывод, что Минкультуры России нарушает пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Указанное нарушение выражается в бездействии Минкультуры России, а именно в не приведении порядка аккредитации организаций, которые осуществляют классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, в соответствие с требованиями федерального законодательства Российской Федерации, в целях устранения ситуации, которая может привести к ограничению конкуренции.

С целью получения дополнительных доказательств по делу № 1-15-123/00-18-15 Комиссией принято решение об отложении рассмотрения дела до 23.11.2015 в соответствии с определением ФАС России от 09.10.2015 (исх. № 18/55210/15 от 09.10.2015).

Письмом от 21.10.2015 № 15652-01-54-АМ Минкультуры России сообщило, что Приказ

№ 1340 зарегистрирован в Минюсте России 07.10.2015 № 39191.

Таким образом, Минкультуры России добровольно устранило нарушение антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, пунктом 1 части 1 статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Минкультуры России нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в части бездействия Минкультуры России, а именно в неприведении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, в соответствии с требованиями федерального законодательства Российской Федерации.

2. На основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции прекратить рассмотрение дела № 1-15-123/00-18-15 в отношении Минкультуры России в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.