

Изучив материалы, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях Минспорта России признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. В связи с чем, Комиссией было принято решение о привлечении в качестве ответчика по делу Минспорт России и отложить рассмотрение дела (определение ФАС России от 20.09.2012, исх. № АК/30654 от 20.09.2012).

В целях полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела № 1 15/69-12 Комиссией принято решение о продлении срока рассмотрения дела и вынесены определения о продлении срока рассмотрения дела № 1 15/69-12 (определения ФАС России исх. № АК/30655 от 20.09.2012, исх. № АК/3175/13 от 01.02.2013).

Вместе с тем Минкультуры России в адрес ФАС России направило подготовленный им проект приказа «Об утверждении Порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристической индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи».

В свою очередь, Минспорт России в ответ на запрос информации ФАС России представил свою позицию в отношении письма от 06.09.2012 № 01/72883-ЮЛ «О приказе Минспорттуризма России от 15.12.2010 № 1351» (письмо Минспорта России от 08.10.2012 № НП-05-09/2241).

Минспорт России пояснил, что в соответствии с положением за Минспортом России не закреплены функции по нормативно-правовому регулированию сферы туристской деятельности и оно не обладает полномочиями по отмене Приказа № 1351.

В целях обеспечения всестороннего, полного и объективного рассмотрения обстоятельств дела Комиссия вынесла определение от 19.10.2012 (исх. № АК/34173 от 19.10.2012) об отложении рассмотрения дела № 1 15/69-12.

В ходе рассмотрения дела письмом от 07.12.2012 № 8556-01-54/07-ГИ Минкультуры России были представлены следующие пояснения.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции преобразованного Минспорттуризма России (ныне Минспорт России) по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации переданы Минкультуры России.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, проводится в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. При этом как Положением о Минкультуры России, так и иными актами Правительства Российской Федерации не определена компетенция Минкультуры России на установление Порядка.

Согласно письму Аппарата Правительства Российской Федерации от 28.11.2012 № П44-52349 вопрос, касающийся распределения полномочий в сфере туризма (в части внесения изменений в Положение о Минкультуры России и положение о Федеральном агентстве по туризму, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901), предложено включить в проект плана заседаний Правительства Российской Федерации на январь-июнь 2013 года, что в свою очередь поддержано Минкультуры России.

Таким образом, нормативный правовой акт Минкультуры России, регулирующий правоотношения в сфере аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристической индустрии, может быть издан после внесения соответствующих изменений в Положение о Минкультуры России.

Своими пояснениями Минспорт России сообщило, что согласно пункту 7 (1) 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), вступившим в силу с 11.12.2012, нормативный правовой акт реорганизованного (преобразованного) федерального органа исполнительной власти, функции по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности которого переданы нескольким федеральным органам исполнительной власти, изменяется или признается утратившим силу нормативным правовым актом, издаваемым совместно этими федеральными органами исполнительной власти, за исключением случаев, когда компетенция этих органов по изданию указанного нормативного правового акта определена в федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации. Так, до наделения соответствующего федерального органа исполнительной власти полномочиями по утверждению Порядка, внесение изменений в Приказ № 1351 или его отмена возможны путем издания совместного приказа Минкультуры России, Минспорта России и Министерства образования и науки Российской Федерации, подлежащего в соответствии с пунктом 18 Правил направлению на государственную регистрацию в Минюст России.

Учитывая изложенное, Комиссией было отложено рассмотрение дела в соответствии с определениями ФАС России (исх. № АК/44009/12 от 24.12.2012, исх. № АК/3176/13 от 01.02.2013).

Вместе с тем, Минобрнауки России в своих пояснениях на запрос информации ФАС России о результатах рассмотрения проекта совместного приказа «О внесении изменений в приказ № 1351», направленного Минкультуры России в адрес Минобрнауки России для его подписания, сообщило что в соответствии с пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации Минобрнауки России не передавались, в связи с чем у Минобрнауки России отсутствуют полномочия в издании совместного приказа.

Тем самым, Минкультуры России, руководствуясь Правилами, письмом 01.04.2013 № 2293-01-51/07-АМ, направило в Минюст России на государственную регистрацию совместный приказ Минкультуры России и Минспорта России от 29.03.2013 № 294/152 «О внесении изменений в приказ Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации от 15.12.2010 № 1351 «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристической индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» (далее — Совместный приказ).

В связи с необходимостью проведения Минюстом России экспертизы Совместного приказа Минкультуры России и Минспорта России, Комиссией вынесено определение от 01.04.2013 (исх. № АК/12807/13 от 03.04.2013) о приостановлении рассмотрения дела № 1 15/69-12

Определением ФАС России от 03.04.2013 № АК/12810/13 Комиссия привлекла Минюст России к участию в рассмотрении дела в качестве эксперта.

Проведя экспертизу Совместного приказа, Минюст России отказал Минкультуры России в государственной регистрации указанного приказа на основании пункта 14 Правил (письмо Минкультуры России от 07.05.2013 № 07-37-897).

В свою очередь, письмом от 09.08.2013 № 6247-01-54/07-ГИ Минкультуры России сообщило о внесении в Правительство Российской Федерации, подготовленного Минкультуры России проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма», предусматривающего наделение Минкультуры России полномочиями по утверждению порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи.

В ходе рассмотрения дела, Комиссией установлено, что 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, полномочие по утверждению Порядка отнесено к компетенции Минкультуры России.

Таким образом, на основании частей 3, 4, 5 статьи 47 Закона о защите конкуренции рассмотрение дела № 1 15/69-12 возобновлено определением ФАС России от 24.12.2013 (исх. № АК/52357/13 от 24.12.2013).

В ходе рассмотрения дела поступило ходатайство представителя Минкультуры России XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX (доверенность от 25.12.2013 № 119-43 «Д») от 25.12.2013 № б/н о приостановлении рассмотрения дела № 1 15/69-12 на основании части 3 статьи 47 Закона о защите конкуренции с целью получения правовой экспертизы Минюста России на подготовленный Минкультуры России проект приказа «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристической индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» (далее — Проект приказа об утверждении порядка аккредитации), уведомление о разработке которого размещено на официальном сайте www.regulation.gov.ru. на срок, необходимый для завершения процедуры государственной регистрации нормативного правового акта (вх. № 119273/13 от 25.12.2013).

В связи с необходимостью проведения Министерством юстиции Российской Федерации правовой экспертизы указанного Проекта приказа об утверждении порядка аккредитации, Комиссией вынесено определение от 25.12.2013 (исх. № АК/52930/13 от 25.12.2013) о приостановлении рассмотрения дела № 1 15/69-12.

Кроме того, Федеральная антимонопольная служба определением от 25.12.2013 № АК/52928/13 привлекла к участию в рассмотрении дела № 1 15/69-12 в качестве эксперта Министерство юстиции Российской Федерации.

В период приостановленного дела № 1 15/69-12 Минкультуры России в ответ на запросы информации ФАС России о результатах проведения Минюстом России правовой экспертизы Проекта приказа об утверждении порядка аккредитации, сообщило о повторном направлении в Минюст России на государственную регистрацию приказа Минкультуры России 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), (исх. №10218-01-54/13-ВА от 14.11.2014, № 4855-01-54-АМ от 07.04.2015). В своем письме от 14.11.2014 Минкультуры России также сообщило о необходимости последовательной корреляции указанных нормативных правовых актов, в связи с чем Проект приказа об утверждении порядка аккредитации будет направлен на государственную регистрацию после регистрации в Минюсте России приказа № 1215. Так, в указанный период в Минюсте России зарегистрирован Приказ № 1215 от 11.07.2014, вступивший в силу с 17.02.2015.

Согласно разъяснениям Минюста России от 27.02.2015 № 01/21978-МТ о Приказе № 1351, Минкультуры России, в соответствии с Положением о Минкультуры России, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туристской деятельности. В соответствии с подпунктом 5.2.36(2) Положения о Минкультуры России, министерство утверждает порядок аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи. Таким образом, Минкультуры России вправе издать новый акт об утверждении указанного порядка, а Минспорт России издать акт о признании утратившим силу Приказа № 1351.

В своем письме от 07.04.2015 № 4855-01-54-АМ Минкультуры России сообщило, что в целях синхронизации действий, связанных с принятием приказа «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» и отменой Приказа № 1351 Минспортом России, проект приказа «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» будет направлен на государственную регистрацию в Минюст России до 15.04.2015.

Минспорт России письмом от 20.03.2015 № НП-05-09/1762 сообщило о разработке проекта приказа «О признании утратившим силу приказа Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации 15.12.2010 № 1351» и его размещении на официальном сайте www.regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для прохождения процедуры общественного обсуждения и дальнейшего его направления на государственную регистрацию в Минюст России.

С момента приостановления рассмотрения дела № 1 15/69-12 (определение ФАС России от 25.12.2013 № АК/52928) проект приказа Минкультуры России «Об утверждении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи» не зарегистрирован в Минюсте России.

Таким образом, на основании частей 3, 4, 5 статьи 47 Закона о защите конкуренции рассмотрение дела № 1 15/69-12 возобновлено определением ФАС России от 12.08.2015 (исх. № АК/41622/15 от 12.08.2015).

В ходе рассмотрения дела, а также изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

В соответствии со статьей 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.

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.

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 туристической 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 пунктом 2 статьи 27 Закона об образовании № 3266-1, действующим на момент возбуждения дела № 1 15/69-12, образовательное учреждение или научная организация, имеющие государственную аккредитацию, выдают по реализуемым ими аккредитованным образовательным программам лицам, прошедшим государственную (итоговую) аттестацию, документы государственного образца об уровне образования и (или) квалификации.

Согласно пункту 23 статьи 33.2 Закона об образовании № 3266-1 свидетельство о государственной аккредитации подтверждает право образовательного учреждения или научной организации на выдачу в установленном порядке документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по аккредитованным образовательным программам.

В соответствии с пунктом 9 статьи 9 Закона об образовании № 3266-1 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.

Учитывая изложенное, государственная аккредитация образовательных программ дополнительного профессионального образования и выдача по результатам их освоения документов государственного образца должны осуществляться по программам, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования.

В связи с тем, что к программе дополнительного профессионального образования «Классификация объектов туристской индустрии» не установлены ФГТ, по результатам ее освоения не могут выдаваться документы государственного образца об образовании.

1 сентября 2013 года в России вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании № 273-ФЗ), в соответствии с которым Федеральный закон от 10.07.1992 № 3266-1-ФЗ «Об образовании» утратил силу.

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.

Порядок аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, утвержденный Приказом №1351, является действующим. Изменений в перечень документов, которые заявитель представляет в орган по аккредитации, Минкультуры России не вносилось.

Таким образом, до настоящего времени организации, претендующие на аккредитацию для проведения классификации объектов туристской индустрии, должны представить в уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации заявки с приложением документов, среди которых документы государственного образца по программе дополнительного профессионального образования «Классификация объектов туристской индустрии».

При этом 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.

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, полномочие по утверждению Порядка отнесено к компетенции Минкультуры России.

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 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).

Изучив представленные материалы, а также заслушав доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к выводу, что положения Приказа № 1351 не соответствуют требованиям пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 411 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного

законодательства, а при дпящемся нарушении антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Комиссией установлено, что срок давности привлечения Минкультуры России к ответственности по делу № 1 15/69-12, установленный статьей 411 Закона о защите конкуренции, истек.

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

РЕШИЛА:

- - - На основании пункта 7 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции прекратить рассмотрение дела № 1 15/69-12.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.