

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о наложении штрафа по делу

об административном правонарушении № 4-14.9-77/00-18-16

«14» апреля 2016 г. г. Москва

Я, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы Кашеваров А.Б., рассмотрев протокол и материалы дела об административном правонарушении № 4-14.9-77/00-18-16, возбужденного в отношении <...>, в отсутствие <...>, надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении № 4-14.9-77/00-18-16,

УСТАНОВИЛ:

Приказом ФАС России от 31.08.2015 № 795/15 возбуждено дело и создана Комиссия по рассмотрению дела № 1-15-123/00-18-15 (далее — Комиссия ФАС России) по признакам нарушения Минкультуры России (125993, г. Москва, Малый Гнездиновский пер., д. 7/6) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

В рамках рассмотрения дела № 1-15-123/00-18-15 Комиссия ФАС России установила, что 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 Изменений, которые вносятся в акты правительства Российской Федерации в части распределения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере туризма, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 863, 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 статье 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 установление 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 было установлено, что для получения аттестата аккредитации от участников рынка требовались 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 ходе рассмотрения дела Минкультуры России письмом от 18.09.2015 № 1398-01-54-АМ сообщило, что 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 был 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 было направлено 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), федеральные органы 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), неприведение 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 был 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 неприведении 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.

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.

По результатам рассмотрения дела № 1-15-123/00-18-15, решением ФАС России Комиссия ФАС России признала 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 соответствие с

В соответствии с должностным регламентом федерального государственного гражданского служащего (<...>), замещающего должность начальника отдела туризма Департамента туризма и региональной политики Минкультуры России (далее – Отдел), утвержденного статс-секретарем-заместителем Министра культуры Российской Федерации <...> (далее – Регламент), начальник Отдела:

- в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (подпункт 3 пункта 4.1 части 4 раздела III Регламента);
- осуществляет непосредственное руководство Отделом и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Отдел функций, обеспечивает своевременное и качественное выполнение поручений Президента Российской Федерации (подпункты 1,3 пункта 4.4 части 4 раздела III Регламента);
- осуществляет иные права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации, приказами (распоряжениями) Минкультуры России и поручениями Министра (пункт 6 части 4 раздела III Регламента);
- за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 7 части 4 раздела III Регламента);
- в соответствии со своей компетенцией вправе участвовать в подготовке (обсуждении), в том числе, нормативных правовых и локальных актов Минкультуры России, по вопросам, отнесенным к компетенции Отдела (часть 10 раздела V Регламента).

Кроме того, согласно выписке из системы электронного документооборота Минкультуры России (центральная картотека), <...> (начальник Отдела) является ответственным лицом (исполнителем) за совершение действий по регистрации Приказа № 1340.

Таким образом, <...>, являясь федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должность начальника Отдела, в период с 27.05.2013 по 07.10.2015 был ответственным за издание Приказа № 1340 (29.04.2015 - дата издания приказа, 07.10.2015 — дата регистрации приказа в Минюсте России), и нарушил пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части бездействия, 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.

За данное правонарушение предусмотрена административная ответственность в соответствии с частью 1 статьи 14.9 КоАП.

В соответствии с частью 1 статьи 14.9 КоАП действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.9 КоАП, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

В соответствии со статьей 2.4 КоАП административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Факт совершения административного правонарушения <...> подтверждается протоколом № 4-14.9-77/00-18-16 от 01.04.2016 по делу об административном правонарушении, а также другими материалами дела.

Как следует из материалов дела и установленных обстоятельств, у <...> имелась возможность не совершать указанное деяние, однако <...> этого не сделал, виновно совершив тем самым административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьей 14.9 КоАП.

Срок давности привлечения <...> к административной ответственности, установленный частью 1 статьи 4.5 КоАП за нарушение антимонопольного законодательства, на момент вынесения настоящего постановления не истек.

Решая вопрос о виде и размере административного наказания учитывается характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства отягчающие административную ответственность.

При рассмотрении дела в отношении <...> смягчающих и отягчающих административную ответственность обстоятельств не установлено.

На основании изложенного, учитывая характер и обстоятельства совершенного правонарушения, руководствуясь частью 1 статьи 14.9, а также статьями 23.48, 29.9 КоАП.

ПОСТАНОВИЛ:

Признать <...> виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.9 КоАП, и назначить ему наказание в виде административного штрафа в размере 15 000 (пятнадцать тысяч) рублей.

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП.

В соответствии с частью 1 статьи 3.5 КоАП сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 5 статьи 3.5 КоАП сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» и приказу Министерства финансов Российской Федерации от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» денежные взыскания (штрафы) за нарушение антимонопольного законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, законодательства о естественных монополиях и законодательства о государственном регулировании цен (тарифов), налагаемые федеральными органами государственной власти оплачиваются в федеральный бюджет.

Реквизиты для уплаты административного штрафа:

Получатель ИНН 7703516539

КПП 770301001

Межрегиональное операционное УФК

(Для ФАС России л/с 04951001610)

КБК 161 1 1602010 016000 140

ОКТМО 45380000

Операционный департамент банка России г. Москва 701

БИК 044501002

Расчетный счет 40101810500000001901

Копию документа, подтверждающего уплату административного штрафа, лицо, привлеченное к административной ответственности, направляет должностному лицу, вынесшему постановление, по факсу (499) 755-23-24.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы не уплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

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

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.