

Приложение
к протоколу заседания комиссии
Министерства антимонопольного
регулирования и торговли
Республики Беларусь по
установлению факта наличия
(отсутствия) нарушения
антимонопольного законодательства
от 07.08.2020 г. № 97

РЕШЕНИЕ № 294/41-2020

7 августа 2020 г.
10 часов 00 минут

г. Минск

Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее – МАРТ) по результатам рассмотрения комиссией МАРТ по установлению факта наличия (отсутствия) нарушения антимонопольного законодательства, действующей на основании полномочий, предоставленных приказом Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 14 декабря 2016 г. № 133 «О создании комиссии по установлению факта наличия (отсутствия) нарушения антимонопольного законодательства», заявления индивидуального предпринимателя Саленик Светланы Викентьевны (далее – ИП Саленик С.В., заявитель) от 03.12.2019 № б/н о нарушении антимонопольного законодательства Несвижским районным исполнительным комитетом (далее – Несвижский райисполком) и государственным учреждением «Национальный историко-культурный музей-заповедник «Несвиж» (далее соответственно – ГУ «Музей-заповедник «Несвиж», Музей; заявление о нарушении),

УСТАНОВИЛО:

В феврале 2018 г. ИП Саленик С.В. обратилась в Несвижский райисполком по вопросу предоставления земельного участка для размещения информационно-туристического киоска в туристической зоне около ГУ «Музей-заповедник «Несвиж». По мнению заявителя, размещение еще одного информационно-туристического киоска не нарушило бы градостроительную архитектуру и способствовало бы развитию честной и добросовестной конкуренции.

ИП Саленик С.В. полагает, что решение Несвижского райисполкома о непредоставлении земельного участка для размещения информационно-туристического киоска негативно отразилось на условиях ведения ее деятельности, прямо способствовало ограничению доступа на рынок

экскурсионных услуг, уходу с данного рынка и созданию дискриминационных условий.

В свою очередь, Несвижский райисполком уведомил заявителя, что земельные участки для испрашиваемой заявителем цели могут быть предоставлены по результатам аукциона в соответствии с пунктом 6 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков».

Порядок формирования земельных участков для проведения аукциона определен главой 9 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 (далее – Положение № 667).

В соответствии с частью первой пункта 5 Положения о порядке организации и проведения аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 2008 г. № 462, аукцион проводится на основании решения местного исполнительного комитета.

Информация о земельных участках, расположенных на территории г. Несвижа и Несвижского района, сформированных для реализации по результатам аукциона, и о проведении аукционов по продаже земельных участков размещается на сайте Несвижского райисполкома. На 15.02.2018 и 28.03.2019 на интересующей ИП Саленик С.В. территории земельных участков, сформированных для реализации по результатам аукциона, не имелось.

В то же время решениями Несвижского райисполкома от 21 ноября 2016 г. № 1738 и от 28 апреля 2018 г. № 642 «Об определении мест торговли и осуществления общественного питания на территории Несвижского района» определен перечень мест размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов общественного питания на территории г. Несвижа сезонно с 1 мая по 1 октября. ИП Саленик С.В. имела и имеет право обратиться в Несвижский райисполком для получения разрешения на размещение нестационарных торговых объектов и объектов общественного питания в соответствующих местах.

При этом ИП Саленик С.В. не обращалась в Несвижский райисполком с заявлением о предоставлении участка на интересующей ее территории в порядке, определенном Положением № 667.

Согласно подпункту 2.9 пункта 2 статьи 23 Закона Республики Беларусь от 12 декабря 2013 г. № 94-З «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» (далее – Закон) государственным органам запрещается, если иное не установлено актами Президента Республики Беларусь, принимать

(издавать) акты законодательства, иные правовые акты, совершать действия (бездействие), согласованные действия, заключать соглашения, если такие акты законодательства, иные правовые акты, действия (бездействие), согласованные действия, соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции и (или) причинению вреда правам, свободам и законным интересам юридических или физических лиц, в том числе создавать дискриминационные условия.

Справочно:

В соответствии с абзацем пятым статьи 1 Закона дискриминационными условиями признаются условия доступа на товарный рынок, а также условия изготовления (производства), обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами с учетом условий, ограничений и особенностей, установленных международными договорами Республики Беларусь.

При принятии решения необходимо учитывать, что Несвижский райисполком является местным исполнительным и распорядительным органом, в связи с чем рассматривается для целей антимонопольного законодательства в соответствии с абзацем четвертым статьи 1 Закона как государственный орган.

Таким образом, обстоятельствами, установленными при рассмотрении заявления о нарушении, и имеющимися доказательствами не подтверждается наличие совокупности признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного подпунктом 2.9 пункта 2 статьи 23 Закона, в действиях Несвижского райисполкома, выразившихся в непредоставлении земельного участка для размещения информационно-туристического киоска.

ИП Саленик С.В. с января 2016 г. по 22 мая 2019 г. являлась аккредитованным гидом ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» с правом проведения экскурсий в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль» на основании заключаемых договоров.

По результатам аккредитаций между ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» и ИП Саленик С.В. 2 января 2016 г., 2 января 2017 г., 16 марта 2018 г. заключены договоры на право проведения аккредитованными экскурсоводами экскурсий для туристических групп в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль».

Согласно указанным договорам ИП Саленик С.В., как аккредитованному экскурсоводу, предоставлялось право проведения экскурсий для туристических групп в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль» при отсутствии свободных экскурсоводов в графике Музея на момент проведения экскурсий.

Заявитель полагает, что такое условие проведения экскурсий является дискриминационным и представляет собой нарушение антимонопольного законодательства.

Вместе с тем с учетом норм гражданского законодательства, подписав договор на право проведения аккредитованными экскурсоводами экскурсий для туристических групп в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль», ИП Саленик С.В. согласилась со всеми его условиями.

При этом ИП Саленик С.В., являлась единственным внештатным аккредитованным гидом, проживающим в г. Несвиже, имела возможность в кратчайшее время прибыть для проведения экскурсии, что подтверждается материалами дела. Так, в заявлении ИП Саленик С.В. указано, что за период с января 2016 г. по 22 мая 2019 г. ею проведено 532 экскурсии по Дворцовым интерьерам для индивидуальных туристов, туристических фирм и организаций Республики Беларусь, Российской Федерации, Европы и США. Согласно проведенному ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» анализу, средний показатель количества экскурсий на одного внештатного экскурсовода за указанный период составил 230 экскурсий (количество экскурсий всего за период – 4151, количество экскурсоводов в среднем за год – 18 человек).

Вместе с тем 22 мая 2019 г. комиссия по аккредитации ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» аннулировала аккредитацию ИП Саленик С.В., что повлекло приостановление ее предпринимательской деятельности в сфере оказания экскурсионных услуг, и, по мнению заявителя, является незаконным и нарушает антимонопольное законодательство. При этом заявитель отмечает, что Кодексам Рэспублікі Беларусь аб культуры (далее – Кодекс о культуре) не предусмотрена дополнительная аккредитация и уплата аккредитационного взноса с целью получения права на проведение экскурсий внештатными экскурсоводами. Однако ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» в рамках проведения аккредитации оказывал платные услуги гидам, уже имеющим профессиональную аттестацию ГУ «Национальное агентство по туризму».

Так, аккредитация внештатных экскурсоводов проводилась ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» в соответствии с Положением о порядке и условиях аккредитации внештатных экскурсоводов на право проведения экскурсий в «Дворцовом ансамбле 16-19 вв. государственного учреждения «Национальный историко-культурный музей-заповедник «Несвиж», утвержденным приказом директора ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» от 31 октября 2017 г. № 246 (далее – Положение об аккредитации). По результатам аккредитации заключался договор на право проведения экскурсии на маршруте.

По информации ГУ «Музей-заповедник «Несвиж», Положение об аккредитации было разработано в целях повышения качества проведения экскурсий и обслуживания туристов, а также упорядочения деятельности экскурсоводов и гидов переводчиков, и предусматривало возможность заключения договора на право проведения экскурсий в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль».

Решение о необходимости прохождения аккредитации принималось непосредственно туристическими фирмами или индивидуальными предпринимателями, оказывающими туристические услуги. Возможность получить аккредитацию предоставлялась всем желающим, информация о проведении тематических обучающих семинаров, лекций, практических занятий размещалась в открытом доступе на официальном сайте Музея. Уведомления о проведении семинаров направлялись Министерству спорта и туризма Республики Беларусь с просьбой о размещении данной информации на официальном сайте ГУ «Национальное агентство по туризму». Случаев отказа претендентам в допуске к аккредитации не имеется.

При этом в Музее установлен порядок распределения экскурсий между штатными и внештатными экскурсоводами, а также между внештатными экскурсоводами. В первую очередь составляется график проведения экскурсий штатными экскурсоводами, так как от количества проведенных экскурсий зависит размер их заработной платы (процент премирования). Количество экскурсий для каждого штатного экскурсовода распределяется исходя из общего количества предварительных заявок и с учетом организации сборных групп в день посещения Музея туристами. В случае отсутствия возможности исполнить заявки штатными сотрудниками (как правило, в выходные, праздничные дни и в период туристического сезона с мая по август), заказчикам передается информация обо всех имеющихся внештатных экскурсоводах с контактными данными. Заказчики имеют право сами выбрать по своему запросу внештатного гида, исходя из потребностей группы.

С учетом поступившей жалобы ООО «Комфорт тревел» на качество экскурсионного обслуживания группы иностранных туристов ИП Саленик С.В. и нарушения условий договора, заключенного между заявителем и ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» (в части соблюдения этикета, доброжелательного отношения к посетителям и экскурсантам, обеспечения соблюдения правил посещения музея-заповедника «Несвиж» экскурсантами), комиссией по аккредитации Музея было принято решение об аннулировании аккредитации ИП Саленик С.В. (протокол № 3 заседания комиссии по аккредитации от 22.05.2019).

Кроме того, 27.05.2019 жалоба ООО «Комфорт тревел» на качество экскурсионного обслуживания группы иностранных туристов

ИП Саленик С.В. также признана обоснованной комиссией по организации и проведению профессиональной аттестации, подтверждающей квалификацию экскурсоводов и гидов-переводчиков ГУ «Национальное агентство по туризму», которой принято решение о приостановлении действия свидетельства от 11.11.2016 № 002141 об аттестации экскурсовода Саленик С.В. сроком на 1 год с 27.05.2019 по 27.05.2020 (выписка из протокола заседания от 27.05.2019 № 1).

Справочно:

По информации ГУ «Национальное агентство по туризму», фактически приказ о приостановлении действия свидетельства об аттестации экскурсовода Саленик С.В. не издавался, действие свидетельства от 11.11.2016 № 002141 не приостанавливалось.

Департамент по предпринимательству Министерства экономики Республики Беларусь, рассмотрев обращение ИП Саленик С.В. о законности и обоснованности решения комиссии по аккредитации ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» об аннулировании аккредитации, установил в действиях ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» нарушение пункта 2 статьи 3 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-3 «Об основах административных процедур» (далее – Закон об административных процедурах) в части определения порядка согласования возможности осуществления экскурсионного обслуживания, поскольку согласование отвечает признакам административной процедуры, установленным статьей 1 Закона об административных процедурах. Министерству культуры Республики Беларусь и Музею вынесено соответствующее предписание.

С учетом указанного предписания приказом директора ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» Положение об аккредитации признано утратившим силу и с 1 сентября 2019 г. все договоры приведены в соответствие с действующим законодательством. В настоящее время экскурсионное обслуживание посетителей Музея осуществляется в соответствии со статьей 186 Кодекса о культуре.

Согласно фактам, изложенным ИП Саленик С.В. в заявлении о нарушении, и материалам, полученным в ходе его рассмотрения, в действиях ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» имело место нарушение законодательства об административных процедурах, которое было устранено.

Приведенные с 1 сентября 2019 г. в соответствие с законодательством договоры заключены со всеми внештатными экскурсоводами (11 человек), с которыми ранее имелись договорные отношения, кроме ИП Саленик С.В.

ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» не направлялось предложений о заключении договора с ИП Саленик С.В., так как ею неоднократно

указывалось на невозможность дальнейшего продолжения сотрудничества с Музеем. При этом ИП Саленик С.В. имеет право самостоятельно обратиться в ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» для заключения договора на оказание услуг по экскурсионному в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль».

По информации ГУ «Национальное агентство по туризму», действие свидетельства об аттестации экскурсовода фактически не приостановлено и ИП Саленик С.В. продолжает оставаться аттестованным экскурсоводом по теме «Архитектурные и исторические памятники Мира и Несвижа», имеет право на проведение экскурсий в соответствии с технологической картой данного маршрута. Согласно технологической карте, указанная экскурсия представляет собой автобусно-пешеходную экскурсию протяженностью 270 км (11 экскурсионных часов) по маршруту: Минск – р. Птичь (д. Волчковичи) – Дзержинск – (Негорелое) – (Столбцы) – р. Неман – г.п. Мир (замок и посёлок) – (Городея) – Несвиж – Столбцы – Минск, которая знакомит с архитектурными и историческими памятниками Мира и Несвижа, а также с памятными местами по маршруту, включающему более 60 объектов показа. Проведение экскурсий по секторам ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» возможно только по согласованию с руководством музея.

Справочно:

Пунктом 2 статьи 186 Кодекса о культуре руководителю Музея дано право согласовывать осуществление экскурсионного обслуживания посетителей музея внештатными экскурсоводами и гидами-переводчиками.

В соответствии с подпунктом 1.10 пункта 1 статьи 18 Закона запрещаются действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, причинению вреда правам, свободам и законным интересам юридических или физических лиц, в том числе создание дискриминационных условий.

ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» не является субъектом правоотношений, предусмотренных подпунктом 2.9 пункта 2 статьи 23 Закона в силу определения термина «государственные органы», данного в абзаце четвертом статьи 1 Закона, а также ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» не включено в Государственный реестр хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках. При этом, учитывая, что товарный рынок по экскурсионному обслуживанию является конкурентным, а в действиях ГУ «Музей-заповедник «Несвиж» не усматривается ни одного из признаков злоупотребления доминирующим положением, отсутствует

необходимость в проведении анализа товарного рынка по экскурсионному обслуживанию.

Таким образом, обстоятельствами, установленными при рассмотрении заявления о нарушении, и имеющимися доказательствами не подтверждается наличие совокупности признаков нарушений антимонопольного законодательства, предусмотренных подпунктом 1.10 пункта 1 статьи 18 и подпунктом 2.9 пункта 2 статьи 23 Закона, в действиях ГУ «Музей-заповедник «Несвиж», выразившихся во включении в договор на право проведения аккредитованными экскурсоводами экскурсий условия о праве проведения экскурсий для туристических групп в секторе по научно-экскурсионной работе «Дворцовый ансамбль» только при отсутствии свободных экскурсоводов в графике Музея на момент проведения экскурсий, а также в выдаче и аннулировании аккредитации.

На основании изложенного, с учетом отраженных фактов и установленных обстоятельств, руководствуясь абзацем пятым статьи 14 Закона, МАРТ

РЕШИЛО:

Установить факт отсутствия нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного подпунктом 2.9 пункта 2 статьи 23 Закона Республики Беларусь от 12 декабря 2013 г. № 94-3 «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», в действиях Несвижского районного исполнительного комитета.

Установить факт отсутствия нарушений антимонопольного законодательства, предусмотренных подпунктом 1.10 пункта 1 статьи 18 и подпунктом 2.9 пункта 2 статьи 23 Закона Республики Беларусь от 12 декабря 2013 г. № 94-3 «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», в действиях государственного учреждения «Национальный историко-культурный музей-заповедник «Несвиж».

Признать отсутствие оснований для вынесения предписания.

Признать отсутствие оснований для совершения антимонопольным органом иных действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Настоящее решение может быть обжаловано в суд в течение тридцати календарных дней со дня его принятия.

Первый заместитель Министра,
заместитель председателя комиссии



И.В.Вежновец