**Вопрос 2**

*Алексей Владиславович Кожевников*

*Член Общественного совета*

*при ФАС России*

**«О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**

Исх. № 1262 от 30.08.2021 г.

Заместителю руководителя ФАС России

Т.В. Нижегородцеву

Уважаемый Тимофей Витальевич!

В рамках оценки регулирующего воздействия Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «OПOPA РОССИИ» и Ассоциация отелей г. Казани и PT направляют Вам заключение на проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (ID проекта - 02/04/08-21/00119161) и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ID проекта - 02/04/08-21/00119190).

Приложение: заключение на 4л.

Вице-президент

«ОПОРЫ РОССИИ»

Президент Ассоциации отелей г.Казани и PT

Кожевников А.В.

Сафина Г.М.

**Заключение «ОПОРЫ РОССИИ» и Ассоциации отелей г. Казани и PT на проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основан туристской деятельности в Российской Федерации» (ID проекта** - **02/04/08-21/00119161)** и **«О** **внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ID проекта - 02/04/08-21/00119190)**

Поступившие на рассмотрение законопроекты предусматривают государственное регулирование цен на гостиничные услуги в период проведения особо значимых международных мероприятий и введение административной ответственности за нарушение данных требований. Законопроекты разработаны во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 30.07.2021 № ММ-П13- 10400.

Предложенная разработчиком инициатива введения государственного регулирования цен на гостиничные услуги не отвечает принципам, которые гарантирует своим гражданам Конституция РФ — это свобода экономической деятельности (часть 1 статьи 8); свободное использование каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1 статьи 34) (часть 1 статьи 8). Кроме того, инициатива не соответствует целям антимонопольного законодательства о защите конкуренции по обеспечению свободы экономической деятельности, защиты конкуренции и созданию условий для эффективного функционирования товарных рынков (п.2 ст.1 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции»).

Данная инициатива противоречит принципам работы механизма регуляторной гильотины - уменьшению регуляторного воздействия на объекты бизнеса, а также принципам научно-технической обоснованности и учета лучших международных практик, направленным на устранение излишних барьеров, ограничений и дерегуляции предпринимательской деятельности (методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма регуляторной гильотины, часть 1 пп. 1-4.9).

Разработчик законопроекта (ФАС России) в пояснительной записке ссылается на ряд крупных международных мероприятий (ПМЭФ, ВЭФ и др.) и указывает, что в период их проведения гостиницы значительно повышают тарифы на предоставление гостиничных услуг, что приводит к значительным финансовым издержкам, связанным с участием гостей крупных международных многосторонних мероприятий в Российской Федерации, и несет нежелательные репутационные риски.

При этом Фас России уже проверяла гостиницы на предмет нарушения законодательства в ходе подобных крупных мероприятий и не нашла таковых. Например, одна из последних проверок была в период повышения цен летом 2021 года на размещение в гостиницах Краснодарского края и Крыма. ФАС России не увидела картельного сговора или недобросовестного поведения в повышении стоимости размещения в отелях Крыма и Краснодарского края, а повышение цен оказалось спровоцировано ростом

cпpoca на гостиничные услуги в условиях ограничений из-за пандемии.

Таким образом, ФАС России признает, что гостиничный рынок — предельно конкурентный, с отсутствием хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее монопольное положение и реагирующий повышением цен в ответ на ажиотажный спрос рынка при нехватке определенного качества номерного фонда (отели 4-5\*), то есть не на всём рынке, что само по себе не является нарушением законодательства. Но, несмотря на это, ФАС России готовит механизм ценового ограничения для всей гостиничной отрасли путем внесения дискриминирующих ограничений.

Ранее ФАС России предпринимались попытки в судебном порядке обвинить гостиницы выше перечисленных локаций в ценовых нарушениях при проведении международных мероприятий. В отношении ряда гостиниц городов — Сочи и Санкт-Петербурга были возбуждены дела по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Однако рассмотренные судами различных инстанций дела, в том числе и самой ФАС, признали неправомерность подобных обвинений в сторону гостиниц.

Так, по обращению администрации г. Сочи УФАС России по Краснодарскому краю возбуждено дело № 210/2011 в отношении OAO «Лазурная», OAO «Маринс Парк Отель», о том, что в период проведения Х Международного инвестиционного форума «Сочи — 2011» гостиницы единообразно и синхронно повысили цены на оказываемые услуги. По данному делу УФАС вынесено решение о прекращении рассмотрения дела

№ 210/2011, ввиду отсутствия нарушения п.1 ч.1 ст.11 Федерального закона

«О защите конкуренции» (ссылка на источник: https://br.fas.gov.ru/to/krasnodarskoe-ufas-rossii/210-2011/). В частности УФАС России по Краснодарскому краю пришло к выводу об отсутствии сговора и самостоятельном ценообразовании гостиниц с учетом экономической рентабельности.

В 2009 году в период проведения в XII Международного экономического форума на основании заявления Губернатора Санкт- Петербурга УФАС России по г. Санкт-Петербургу возбуждено в отношении отдельных хозяйствующих субъектов дело № K03-368/08 о нарушении антимонопольного законодательства, выразившегося в установлении (повышении) цен (тарифов) в период с 04.06.2008 по 10.06.2008 при оказании услуг по размещению гостей и участников Международного форума. По мнению УФАС, квалификация действий хозяйствующих субъектов по ст.11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» соответствует собранным по делу доказательствам и основана на должном исследовании товарного рынка в границах гостиничных услуг не ниже 3-го уровня (3\*) в Санкт-Петербурге». Со своей стороны, гостиницы обратились в арбитражный суд о признании незаконным решения УФАС и выиграли дело, пройдя несколько судебных инстанций (дело № A56-15062/2009 от 04.09.2009 года, ссылка на источник [https://kad.arbitr.ru/Card/fe7ad05f-9181-47fb-b2eb-с0сЬ5007Ы 32](https://kad.arbitr.ru/Card/fe7ad05f-9181-47fb-b2eb-%D1%810%D1%81%D0%AC5007%D0%AB%2032)). Суды пришли к выводу о том, что антимонопольный орган не доказал надлежащим образом факт согласованности действий хозяйствующих субъектов.

Следует также отметить, что обоснование указанной инициативы в

пояснительных записках носит обобщенный характер, без достаточной доказательной и аналитической базы. Отсутствуют подтвержденные сведения о наличии сговора гостиниц при повышении цен на гостиничные услуги в обозначенные периоды. Не приведены обоснования необходимости (целесообразности) применения ограничительного ценового регулирования и установления дополнительных требований к предприятиям, оказывающим гостиничные услуги и лицам, их реализующим. В частности, разработчиком не приведены в динамике статистические данные, а также методы (способы) решения (методика расчета предельных цен) в действующих условиях данной проблемы.

Также обращаем ваше внимание, что формулировка «особо значимых

международных мероприятий» создаёт поле правовой неопределенности, и может повлечь субъективную оценку масштабности и значимости того или иного мероприятия. При этом отсутствует механизм и критерии отнесения мероприятия к «международному особо значимому».

Анализ проведения значимых международных мероприятий в других странах показал отсутствие практики государственного регулирования цен на гостиничные услуги в других странах, даже по отношению к особо крупным мероприятиям, таким, как Олимпиады, Чемпионаты мира по различным видам спорта. При этом в данных государствах также происходило повышение цен на гостиничные услуги в размере от 100% до 300% и более, и при этом было 100% заполнение и нехватка номерного фонда, что свидетельствует о норме подобного рыночного поведения участников рынка в период повышенного cпpoca. К примеру, во время проведения Олимпийских игр в Лондоне в 2012 году, цены отелей были повышены в 2 раза во время проведения Олимпийских игр в Рио в 2016 году цена в отелях выросла от в 3 раза от 69 Фунтов стерлингов до 196 фунтов стерлингов, на период проведения Олимпиады в Токио цены на отели выросли в 4 раза и даже в капсульных отелях цена за место возросла от 20 до 150 долларов.

Ни в одной из выше упомянутых стран, не было государственного

ценового ограничения на гостиничные услуги и не было преследования отелей от антимонопольного органа на основании нарушения закона о конкуренции или картельного сговора. При этом гостиницы в обязательном порядке исполняли требования, предусмотренные для стран, принимающих мировые спортивные события, изложенные в составе Заявочной книги, где представлены конкретные требования и обязательства к инфраструктуре. Официальный оператор подобных мероприятий не охватывает весь рынок гостиничных услуг и выбирает специальный пул официальных гостиниц по договорным ценам, в связи с чем отсутствует необходимость создавать ограничительные меры для всего рынка гостиничных услуг.

Разработчиком не учитываются последующие риски для хозяйствующих субъектов, принимая во внимание, что гостиничная отрасль входит в перечень отраслей экономики, наиболее пострадавших в условиях распространения коронавируса и в настоящее время нет предпосылок ослабления влияния данного фактора. Отсутствует количественная оценка субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка их расходов и доходов, связанных с необходимостью соблюдения устанавливаемых обязанностей, а также оценка последствий потери привлекательности рынка для потенциальных инвесторов и ухода с рынка или сокращение количества хозяйствующих субъектов, в связи с низкой маржинальностью бизнеса вследствие реализации законопроектов.

В России низкая рентабельность гостиничного бизнеса (на уровне 3- 5%) и она находится в зависимости от многих факторов: сезонности и платежеспособности cпpoca, нестабильности политической и эпидемиологической ситуации в стране, колебания курса валют, излишней административной нагрузки на гостиничный бизнес. Введение подобного регулирования на периоды повышенного спроса приведет к ещё большему оттоку инвесторов в гостиничную инфраструктуру, что идет вразрез с амбициозной целью по наращиванию качественной гостиничной инфраструктуры в национальном проекте. Кроме того, по-прежнему сохраняется большая доля cepoгo рынка, с которой приходится конкурировать добросовестным гостиницам. Например, во время ценового ограничения на период проведения Чемпионата мира по футболу 2018, частные квартиры и коттеджи продавали сутки проживания по невероятным ценам (например, в Саранске квартира в 42 кв.м предлагалась

за 1 млн. рублей за сутки проживания.

Учитывая все вышеперечисленное, считаем невозможным поддержать проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон

«Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».