

Российская Федерация

Круглый стол «Конкуренция между авиакомпаниями»

19 июня 2014 г.

Комитет по конкуренции ОЭСР

Формирование современного рынка авиаперевозок началось в России в 1991 году. На фоне общего дерегулирования экономики, приватизации и либерализации цен в секторе авиаперевозок за несколько лет произошел переход от плановой системы хозяйственных отношений к рыночной. Этот переход осуществлялся в сложных условиях быстрого реформирования и, в конечном счете, негативно сказался на развитии сферы авиауслуг. С 1990 по 2000 гг. произошел резкий спад показателей деятельности воздушного транспорта. Постепенно с 2000 года рынок авиаперевозок начал восстанавливать утраченные позиции.

Последние годы пассажирские авиаперевозки в Российской Федерации развиваются устойчивыми темпами, значительно опережая мировые темпы роста. Совокупный рост объемов пассажирских перевозок в период 2007-2013 гг. составил 87,9%.

Во многом данные результаты стали возможны благодаря мерам по обеспечению развития конкуренции, среди которых следует назвать:

- завершение в середине 90-х имущественного и организационного разделения объединенных авиапредприятий, осуществляющих аэропортовую и перевозочную деятельность;
- введение в конце 90-х — начале 2000-х антимонопольным органом гибкого регулирования тарифов на услуги в аэропортах, что создало предпосылки для развития конкуренции в этой сфере;
- снятие в 2007 году административных барьеров доступа на рынки внутренних воздушных перевозок, существовавших в виде лицензирования маршрутов;

- снижение технологических и экономических барьеров доступа потребителей к услугам естественных монополий и инфраструктуры в аэропортах путём принятия в 2009 году правил недискриминационного доступа;
- поэтапная либерализация (с 2008 года по настоящее время) международных авиаперевозок на пространстве государств-участников СНГ, а так же авиаперевозок с третьими странами.

К особенностям сложившейся в последнее десятилетие структуры рынков авиаперевозок следует отнести:

- высокую концентрацию рынка. Сегодня деятельность по перевозке пассажиров и грузов воздушным транспортом осуществляют 118 авиакомпаний. При этом на долю 15 приходится 85% всего совокупного пассажиропотока. На долю пяти крупнейших приходится свыше 70% общего числа перевезенных пассажиров;
- изменение структуры рынка: за двадцать лет доля региональных и местных направлений в общем объеме перевозок сократилась с 75% до 25%;
- высокую концентрацию внутренних перевозок через аэропорты Московского авиаузла, составившую по итогам 2013 года 75%.

Одним из критериев развития конкуренции является доля маршрутов, обслуживаемых тремя и более перевозчиками. В маршрутной сети российских авиакомпаний таких маршрутов пока не так много (в настоящее время около 20 %). Однако именно на эти направления приходится большая часть (83,6%) совокупного пассажиропотока. Доля пассажиров, перевозимых авиакомпаниями, работающими в условиях конкурентного окружения, на протяжении последних лет стабильно растет - здесь наблюдается устойчивая положительная динамика.

Высокий уровень развития конкуренции отличает магистральные, связанные, прежде всего, с Московским авиаузлом направления: на таких линиях работает 5-6 и более авиакомпаний. Конкуренция на этих маршрутах определяет ценовую политику авиакомпаний: предлагаемые на них тарифы стабильно ниже, чем на сопоставимых по расстоянию направлениях с ограниченной конкуренцией.

Очевидно, что развитие страны требует повышения роли регионов в экономике и создания новых центров активного роста. Решение этих задач

невозможно без формирования устойчивых межрегиональных и внешних транспортных связей.

Государственное регулирование: проблемы, барьеры

Несмотря на успехи внутренней либерализации рынка воздушных перевозок действующее правовое регулирование в области международных воздушных сообщений, основывающееся на двусторонних межправительственных соглашениях о воздушном сообщении, устанавливающих ограничения по числу назначенных перевозчиков, объемам перевозок, частотам, пунктам назначения и согласованию тарифов, представляет собой серьезный барьер доступа на рынки перевозок в международном сообщении.

Усилия антимонопольного органа последних лет в этой области направлены на либерализацию данной сферы. Обсуждение проблем либерализации сферы авиаперевозок на пространстве государств-участников СНГ проходит в рамках деятельности Межгосударственного совета по антимонопольной политике (МСАП), участия ФАС России в созданной в 2012 году Межведомственной комиссии по отбору перевозчиков на международные маршруты: предложения и действия ФАС России направлены на институализацию конкуренции как основополагающего принципа развития рынков в сфере услуг на воздушном транспорте.

Ранее концепция либерализации воздушного пространства была представлена ФАС России в подготовленном ею в рамках МСАП докладе «О состоянии конкуренции на рынках авиаперевозок государств-участников СНГ» (2008 год).

Содержащиеся в докладе выводы и рекомендации, в том числе по корректировке межправительственных соглашений, были одобрены Советом глав Правительств стран СНГ (Кишинев, 14.11.2008).

В числе мер по развитию конкуренции были названы увеличение количества назначенных перевозчиков, увеличение числа пар городов для воздушного

сообщения, устранение согласования тарифов между авиаперевозчиками, согласованное применение мер антимонопольного регулирования к услугам в аэропортах, а также на топливных рынках в странах СНГ.

Полномасштабный анализ состояния рынков услуг на воздушном транспорте, развития конкуренции в различных сегментах рынков был проведен и в последующем докладе ФАС России, представленном на заседании Правительственной комиссии по транспорту и связи в декабре 2010 года

В результате предпринимаемых мер по либерализации рост объемов авиаперевозок в СНГ составил более 2,5 раз за последние 4 года. Сегодня вопросы дальнейшей либерализации, реализации концепции «Единого неба» активно обсуждаются в рамках Единого экономического пространства (Белоруссия, Казахстан, Россия, с перспективой присоединения к ЕЭП Армении и Кыргызстана).

Антимонопольным органом был рассмотрен ряд дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении российских авиационных властей в связи с созданием препятствий доступу на рынки международных перевозок. Улучшения ситуации удалось достичь после создания Межведомственной комиссии по допуску перевозчиков на международные маршруты при Минтрансе России.

Примерами успешной либерализации стали рынки перевозок в ряд стран дальнего зарубежья Италия (Рим, Венеция, Милан), Великобритания (по маршруту Москва – Лондон), Франция (по маршруту Москва – Париж). Антимонопольный орган активно поддержал выход зарубежных лоу-кост перевозчиков (Easy Jet и Wizz Air) на рынки перевозок Российской Федерации.

Результатом активных усилий по либерализации международного воздушного сообщения явился динамичный рост объемов международных перевозок, за последние четыре года составивший в среднем 20%.

В силу целого ряда особенностей гражданская авиация является объектом серьезного государственного регулирования. Между тем, по мнению ФАС России, некоторые требования регуляторов являются избыточными. К таким, по мнению

ФАС России, следует отнести сертификационные требования к эксплуатантам по минимальному количеству воздушных судов (не менее трех ВС с количеством пассажирских мест до 55 и не менее восьми ВС, с количеством пассажирских мест 55 и более).

Наличие таких требований представляет собой серьезный административный барьер входа на рынок для новых авиакомпаний, в первую очередь тех, кто мог бы позиционировать себя в сегменте низкотарифных перевозок. О своей позиции по данному вопросу антимонопольный орган информировал Правительство Российской Федерации.

В последние годы отмечается значимое увеличение присутствия на мировом рынке авиаперевозок низкотарифных авиакомпаний. В настоящее время занимаемая ими доля европейского рынка авиаперевозок составляет до 45%.

Бизнес-модель низкотарифной авиакомпании представляет серьезную конкуренцию традиционным сетевым перевозчикам: стоимость предлагаемых лоукост перевозчиками услуг в среднем в 3-4 раза ниже сетевых компаний.

Российский опыт, не вполне удачный, в настоящее время возрождается на базе дочерней авиакомпании «Аэрофлота». И в этой связи, безусловно, важен анализ необходимых для развития данного сектора условий и предпосылок. В их числе введение «невозвратных» тарифов (внесены соответствующие изменения в Воздушный кодекс Российской Федерации), исключение из тарифа расходов на перевозку багажа и борТПитание (подготовлены изменения в нормативно-правовые акты), в целях создания необходимой инфраструктуры ведется работа по упрощению сертификационных требований к аэропортам (аэродромам).

Ценообразование

Государственное ценовое регулирование на воздушном транспорте осуществляется в сферах оказания отдельных услуг в аэропортах, а также аэронавигации. Кроме того, региональным администрациям предоставлено право

ценового регулирования на местные авиаперевозки. В целом же тарифы на авиаперевозки либерализованы: считаем, что свободное ценообразование является необходимым условием развития конкуренции.

Вместе с тем, анализ тарифной политики авиакомпаний показывает, что сложилась практика, при которой стоимость перевозки имеет тенденцию только к повышению, а также к поддержанию цены вне зависимости от уровня загрузки воздушного судна. Это дает основания полагать, что перевозчики используют возможность повышения своей доходности за счет привлечения неэластичного спроса.

В то же время введение динамического ценообразования в сфере железнодорожных перевозок, предусматривающего при низком спросе снижение стоимости услуги накануне дня отправления привело к росту коэффициента использования вместимости поезда, снижению стоимости услуг, росту объемов перевозок и повышению в итоге доходности деятельности перевозчика.

По мнению ФАС России, отказ перевозчиков от ценовой конкуренции ближе к дате вылета существенно ограничивает конкуренцию на рынках авиаперевозок, приводит к поддержанию цены, ущемляет интересы потребителей, что противоречит части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

Оценивая действия авиакомпаний как злоупотребление доминирующим положением 2 апреля 2014 года ФАС России, руководствуясь нормами указанного закона, направил предупреждение в адрес восьми авиакомпаний, занимающих доминирующее положение на отдельных маршрутах. В числе этих компаний «Трансаэро», «ЮТэйр», «Аэрофлот», «Сибирь», а также компании, входящие в их группы лиц.

Услуги в аэропортах

В составе услуг, сопровождающих деятельность авиакомпаний и напрямую влияющих на их ценовую политику и рыночное поведение следует указать на ключевую составляющую, необходимую для обеспечения здоровой конкуренции –

оказание услуг в аэропортах. И здесь в последние годы ситуация изменилась принципиальным образом.

Впервые нормы о развитии конкуренции в сфере наземного обслуживания в общем виде были установлены Правилами обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599).

Анализ практики применения Правил доступа к услугам в аэропортах показал, что в сфере наземного обслуживания происходят качественные изменения, связанные с демополизацией сферы, традиционно относимой к сфере естественной монополии. В настоящее время в данный документ вносятся дополнительные требования по обеспечению конкуренции, главные из которых – обязательное наличие альтернативных операторов в аэропортах-миллионниках, а также возможности доступа не только к услугам в аэропортах, но и к объектам, с использованием которых данные услуги оказываются.

Сегодня мы можем говорить не только о конкуренции в аэропортах, но и о конкуренции между аэропортами. Проведенный в 2013 году ФАС России опрос аэропортов, а также потребителей услуг (авиакомпаний и пассажиров) показал, что более половины из числа опрошенных аэропортов федерального значения (30 аэропортов из 47) работают, по их мнению, в условиях конкуренции, которая заставляет их улучшать качество услуг, разрабатывать новые стратегии борьбы за потребителя. При этом все из опрошенных региональных аэропортов (75 аэропорт) отметили наличие у них конкурентов (как правило, со стороны аэропортов федерального значения).

Авиакомпании как ключевые игроки рынка авиаперевозок в рамках установленных «правил игры» сегодня имеют возможность выбора:

- маршрута перевозок (с учетом решения Правительства РФ об отмене лицензирования маршрутов 2007 г.);
- поставщика авиатоплива;
- поставщика услуг по авиатопливообеспечению.

Там же, где нет условий конкуренции, потребителю гарантируется:

- недискриминационный доступ к услугам аэропортов, в т.ч. ТЗК
- регулирование цен (тарифов).

Консолидация, альянсы. Антимонопольное регулирование

Трендом развития современного мирового рынка авиаперевозок являются процессы консолидации, слияний, образования альянсов.

Не остались в стороне от этого процесса и российские авиакомпании.

Примером консолидации явилось приобретение крупнейшей компанией «Аэрофлот» активов перевозчиков «ГТК «Россия», «Саратовские авиалинии», «Сахалинские авиатрассы», «Владивосток Авиа».

Консолидация была осуществлена путем установления контроля компанией «Аэрофлот» над приобретаемыми активами.

Решение о консолидации, принятое основным акционером компании «Аэрофлот» - государством, было обусловлено с одной стороны, намерением создать крупного игрока на рынке, с другой – поддержать компании с неустойчивым финансовым положением, доминировавшие на отдельных региональных направлениях.

Следует признать тот факт, что консолидация, формируя для авиакомпаний условия для снижения затрат, обеспечения доступа на новые рынки, повышения эффективности деятельности перевозчиков, может снижать уровень конкуренции. Это вероятно усиливается в случае, если перекрываются маршрутные сети конкурентов.

ФАС России, одоблившей вышеуказанную сделку, был проведен анализ маршрутных сетей авиакомпаний, а также исследована необходимость определения предварительных условий, связанных с возможным наложением на компанию «Аэрофлот» обязательств по сокращению частот и (или) освобождению слотов на маршрутах, обслуживаемых членами его группы лиц. Проведенный антимонопольным органом анализ показал нецелесообразность выставления

ограничительных требований ввиду наличия свободных мощностей в аэропортах обслуживания, а также межвидовой конкуренции.

Так, несмотря на то, что на направлении Москва – Санкт-Петербург, самой загруженной внутренней воздушной линии, в результате приобретения «Аэрофлотом» компании базирующейся в аэропорту Пулково ГТК «Россия» произошло существенное усиление рыночной власти двух авиакомпаний, во внимание был принят фактор наличия сильной конкуренции с железнодорожным транспортом: открытие высокоскоростного железнодорожного сообщения на этом направлении обеспечило высокую релевантность рынков перевозок, осуществляемых различными видами транспорта. Об этом свидетельствовал анализ ценовой политики перевозчиков и динамика изменения пассажиропотоков.

Вместе с тем, анализ тарифной политики компаний, входящих в группу лиц «Аэрофлота» показывает, что консолидация снижает уровень конкуренции, что проявилось в повышении тарифов на обслуживаемых маршрутах.

В своей деятельности антимонопольный орган также сталкивается с проблемами дискриминационного поведения участников рынка. Как правило, это касается экономических агентов, которые пока еще объединяют в одном юридическом лице авиаперевозочную и аэропортовую деятельность, либо главных операторов аэропортов, испытывающих определенное давление со стороны базовых перевозчиков.

Примером может являться в первом случае ситуация, связанная с неоднократным отказом авиационного предприятия «Саравиа» (авиаперевозчик и аэропорт в составе одного юрлица) крупному перевозчику - авиакомпании «ЮТэйр» в получении слотов в аэропорту Саратова на московские рейсы.

Во втором случае отказ главного оператора аэропорта г. Сургута в выделении слотов авиакомпании «Авианова» сами участники рынка объясняли латентными интересами базового перевозчика – авиакомпании «ЮТэйр».

В качестве примера дискриминации можно привести также заключение антиконкурентного направленного на получение перевозчиком необоснованных

преимуществ соглашения между крупнейшей российской авиакомпанией «Аэрофлот» и столичным аэропортом «Шереметьево».

Все указанные случаи стали предметом антимонопольного разбирательства.

В рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, принципы которого определены Федеральным законом «О защите конкуренции», антимонопольными органами рассматриваются дела, связанные с пресечением антиконкурентных практик. Основной состав нарушений со стороны авиакомпаний: злоупотребление доминирующим положением, преимущественно в части нарушения порядка ценообразования, установления монопольно высокой цены, а также согласованные действия, направленные на установление и (или) поддержание цены.

Так, в 2013 году по итогам рассмотрения Татарстанским УФАС дела о нарушении антимонопольного законодательства авиакомпания «Аэрофлот» была признана нарушившей часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в части установления необоснованно высоких цен на маршруте Москва – Казань. В настоящее время решение обжалуется в суде.

В 2012 году Тюменским УФАС России были признаны нарушением антимонопольного законодательства согласованные действия авиакомпаний «ЮТэйр» и «Ямал», направленные на установление и поддержание цены на линии Сочи – Тюмень. Решение антимонопольного органа было подтверждено судом.

Что же касается глобальных альянсов, то две российские компании являются их членами: Аэрофлот с 2006 года входит в альянс SkyTea и компания «Сибирь» («S7») с 2010 года является членом альянса Oneworld.

Альянсы стали не просто формой интеграции бизнеса, но и в определенном смысле необходимым условием существования на рынке в условиях глобализации экономики. Вместе с тем, объединение перевозчиков в альянсы, повышая эффективность их деятельности, оптимизируя структуру маршрутной сети, повышая спрос на предлагаемые членами альянса услуги, может снижать конкуренцию на рынках, обслуживаемых ранее потенциальными или реальными конкурентами. Однако, детального анализа влияния участия в альянсах

«Аэрофлота» и «Сибири» на их рыночное поведение, тарифную политику, программы лояльности пока не проводилось.

Следует указать на то, что влияние на конкуренцию таких форм сотрудничества, как соглашения о совместной коммерческой эксплуатации рейсов (код-шеринг), о признании перевозочной документации (интер-лайн) также неоднозначно. При наличии установленных межправительственными соглашениями ограничений по количеству назначенных на воздушную линию перевозчиков применение механизма код-шера может сдерживать развитие конкуренции на маршруте перевозки, так как назначение на маршрут требуется для обоих партнеров при том, что рейс выполняется одной компанией-оператором рейса.

ФАС России считает, что основным инструментом развития конкуренции в сфере международных перевозок является совершенствование международно-правового регулирования воздушного сообщения, учитывающего особенности современного состояния рынков воздушных перевозок и тех изменений, которые они претерпевают, в том числе под влиянием либерализации деятельности международного воздушного транспорта.

В целом для развития российской гражданской авиации необходима реализация системы мер, направленных на устойчивый многолетний рост воздушных перевозок. Для этих целей необходимо: развитие аэропортовой инфраструктуры с применением открытых прозрачных процедур привлечения инвесторов, вовлечения в хозяйственный оборот ранее выведенных аэропортов, аэродромов, в том числе за счёт упрощения процедур сертификации, строительных норм и правил; дальнейшее совершенствование тарифного регулирования (долгосрочное тарифообразование и применение методов сопоставимых цен и тарифов), дерегулирование в сферах аэропортовой деятельности, если созданы необходимые условия конкуренции; сочетание мер государственной поддержки региональной и местной авиации и стимулирование дальнейшего развития конкуренции на маршрутах; дальнейшее развитие конкурентного рынка авиатоплива и авиатопливообеспечения; создание условий деятельности

аэропортов как бизнес-единиц, ориентированных на удовлетворение растущего спроса; выравнивание условий налогообложения международных и внутренних авиаперевозок и др.

ФАС России полагает, что предлагаемые меры будут способствовать не только устойчивому росту авиаперевозок, но также приведут к изменению структуры рынка авиаперевозок. Должно быть обеспечено продолжение устойчивого роста магистральных перевозок. При этом должен быть обеспечен опережающий рост региональных и местных перевозок, низкотарифных авиаперевозок, бизнес авиации, авиации общего назначения, грузовых перевозок, услуг региональных и местных аэропортов.

В настоящее время, в основном, такие меры разработаны и закреплены в утвержденных Правительством Российской Федерации Дорожных картах, в частности Дорожной карте «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», реализация комплекса которой имеет особое значение для формирования в условиях замедления экономического роста и ухудшения макроэкономических показателей, предпосылок для будущего устойчивого роста авиаперевозок и экономики в целом.