

К заседанию Правительственной комиссии по конкуренции и малому предпринимательству

Что волнует пассажиров?

Цены на авиаперевозки, качество транспортных услуг, вопросы безопасности перелетов, проблемы транспортной доступности

Что волнует авиакомпании?

Вопросы доступа на рынки перевозок, создание равных условий, налогообложение, стоимость авиатоплива и обслуживания в аэропортах, аэронавигационное обслуживание.

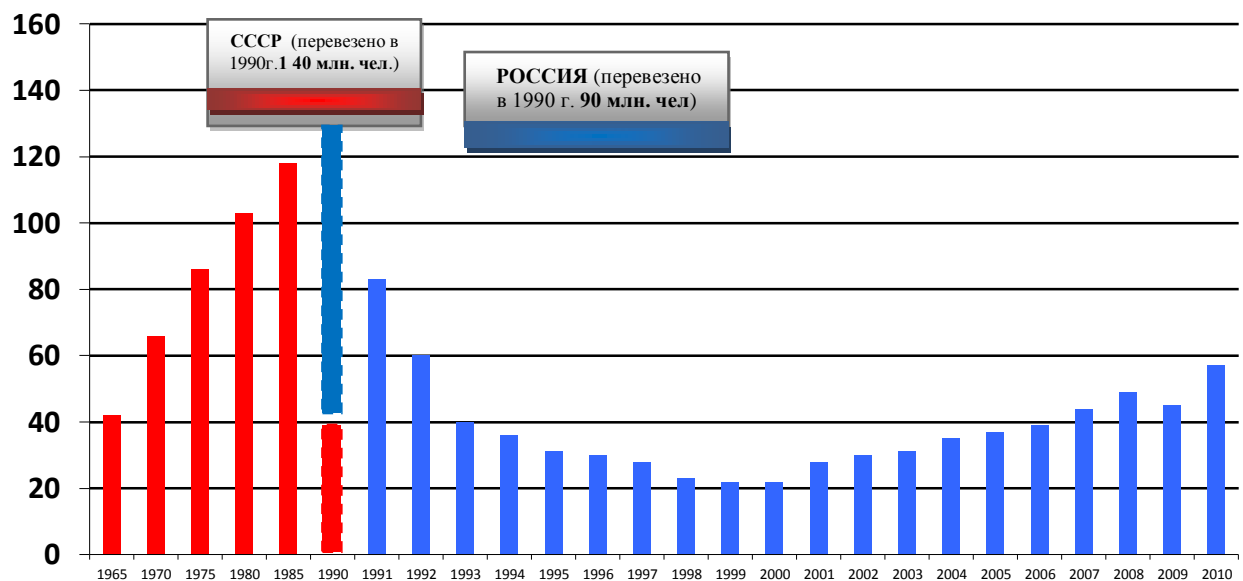
Что волнует аэропорты?

негибкое регулирование, налогообложение (на землю, имущество), административные барьеры

Текущее состояние дел на воздушном транспорте:

С начала 2000-х годов восстанавливаются объемы пассажирских авиаперевозок. По итогам прошедшего десятилетия был превышен уровень рекордного для советской гражданской авиации 1990 года пассажирооборота. Вместе с тем, несмотря на достаточно высокие темпы восстановительного роста, по числу перевезенных пассажиров (в 2011 году перевезено **64 млн. чел.**, в **1990 – 90 млн.**) отрасль не достигла показателей двадцатилетней давности.

Перевезено пассажиров, млн.чел



Изменилась структура перевозок: Объемы перевозок в %%

	1990 год	2000 год	2011 год
Всего	100	100	100
Внутренние, в т.ч.	70	61	51
Регион.и местные	25	6	2
Международные	30	39	49
Дальнее зарубежье	12	33	41
СНГ	18	6	8

Статистика показывает, что доля внутренних перевозок устойчиво сокращается - с 70% в совокупном объеме перевозок в 1990 году до 51% в 2011-ом. Доля перевозок в пространстве СНГ за этот период снизилась с 18% в 1990 году до 6 % в 2000-ом. Благодаря предпринимаемым мерам, в том числе в рамках деятельности Межгосударственного совета по антимонопольной политике, направленным на либерализацию рынков международных авиаперевозок, темпы роста перевозок со странами СНГ в период 2010-2011 годы существенно возросли (в 2010 году их рост составил 23%, в 2011 – 46%, за 8 месяцев 2012 года рост составил 29,3% к аналогичному периоду 2011 года) . Однако удельный вес этих перевозок в общем объеме авиатранспортной работы российских перевозчиков продолжает оставаться непозволительно низким: по итогам 2011 года он составил лишь 8%.

За последние годы сложилась принципиально иная в отличие от той, что существовала еще двадцать лет назад структура перевозок. Для новой структуры характерны:

- концентрация перевозок через Московский авиационный узел (75% перевозок идет через Москву) при резком сокращении доли региональных и местных перевозок в общем объеме перевозок.
- слабые внутривосточные связи;
- сокращение сети воздушных перевозок

Региональные и местные перевозки составляют не более 25% в совокупном объеме авиатранспортной работы (**магистральные – 75%**), между тем, как двадцать лет назад соотношение было прямо противоположным.

Стагнация местных перевозок приобретает устойчивый характер: объемы перевозок в местном сообщении на протяжении десяти лет немногим превышают полтора миллиона человек, положительная динамика практически отсутствует, при этом удельный вес данного сегмента рынка сокращается:

Анализ, выполненный ФАС России по всей маршрутной сети показывает, условия конкуренции лучше развиты на магистральных линиях, на которых

присутствует три и более авиакомпаний. Значительно хуже ситуация на региональных и местных авиалиниях, где перевозки осуществляют 1-2 авиакомпании. Такие маршруты составляют не менее 90% всей маршрутной сети. При этом, на монопольные маршруты приходится порядка 25% пассажиропотока.

За двадцать лет число аэропортов сократилось в четыре раза (с 1300 до 319). Основная часть инфраструктурных потерь пришлась на региональные и местные объекты.

Дефицит мощностей, износ объектов аэродромной инфраструктуры приводит к увеличению стоимости обслуживания в аэропортах, при этом расходы на аэропортовое обслуживание являются важной составляющей (до 20%) в затратах авиакомпаний.

В региональных аэропортах стоимость услуг в 2-4 раза превышает стоимость аналогичных услуг в крупных аэропортах.

При этом для потребителя часто отсутствует взаимосвязь между качеством аэропортовых услуг и их стоимостью, а у поставщиков услуг зачастую нет стимулов к снижению издержек и оптимизации собственных затрат.

Недостаточное развитие конкуренции в сфере наземного обслуживания также ведет к увеличению стоимости обслуживания.

Факторы, способствовавшие развитию конкуренции на рынках авиаперевозок

- **Изменение условий лицензирования** авиаперевозок, отмена лицензирования маршрутов и квотирования объемов перевозок (постановление Правительства РФ № 397 от 26.07.2007, решение принято, в т.ч. с учетом позиции ФАС России) – способствовало развитию маршрутной сети и росту конкуренции на маршрутах.

- **Утверждение Правил недискриминационного доступа к услугам в аэропортах** (постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 599, разработано ФАС России) - впервые определены требования по обеспечению условий конкуренции в сфере наземного обслуживания в аэропортах.

Проведенный в 2011 году ФАС России анализ практики применения постановления Правительства РФ № 599 показал, что в сфере наземного обслуживания, в том числе в сфере авиатопливообеспечения - сферы наибольших рисков с точки зрения дискриминационного поведения участников рынка, происходят качественные изменения: в аэропортах формируется конкурентная среда: в отдельных видах наземного обслуживания (обслуживание пассажиров, обработка багажа, техобслуживание, авиатопливообеспечение и др.) сегодня работают от 2 до 7 операторов.

В настоящее время ФАС России разработаны дополнительные требования требования по обеспечению условий конкуренции (проект изменений в постановление № 599 проходит внутриведомственное согласование)

- В целях снижения тарифной нагрузки авиакомпаний, преобладающая доля которых приходится на авиатопливо и авиатопливообеспечение, ФАС России предпринимаются **меры по недопущению необоснованного роста стоимости на авиатопливо.**

В 2009-2011г.г. в целях улучшения ситуации в сфере поставок нефтепродуктов ФАС России и его территориальными органами было несколько десятков дел о нарушении антимонопольного законодательства на рынках авиатоплива и услуг по авиатопливообеспечению.

В результате принятых мер, а также вследствие изменения конъюнктуры рынка, цены на авиатопливо в различных аэропортах Российской Федерации снизились в 1,5 раза по сравнению с максимумом в период кризиса.

Меры были приняты в отношении действий нефтяных компаний на федеральном оптовом рынке: две «волны» дел о нарушениях антимонопольного законодательства по фактам установления и поддержания монопольно высокой цены, а также изъятия товара из обращения с целью увеличения стоимости авиатоплива. Из цепочек поставок авиатоплива исключены посредники, деятельность которых приводила к необоснованному удорожанию авиаГСМ, формируется система авиатопливообеспечения на основе прямых долгосрочных договоров, обеспечивающих участие компаний-производителей нефтепродуктов в снабжении перевозчиков авиатопливом.

Анализ выявляемых ФАС Россией и его территориальными органами нарушений антимонопольного законодательства в сфере воздушного транспорта показывает, что преобладающая доля правонарушений в этой области приходится на субъекты естественных монополий - аэропорты. Более 50 дел возбуждено антимонопольными органами в отношении операторов аэропортов за последние два года.

Типичные нарушения – отказ операторов аэропортов в выделении слотов авиакомпаниям, заключении договоров на наземное обслуживание, а также отказ в приеме на хранение авиатоплива, принадлежащего перевозчикам, навязывание комплексной услуги по авиатопливообеспечению.

Формируется положительная правоприменительная практика по данным вопросам.

Вследствие снижения цен на топливо, а также осуществляемой перевозчиками модернизации парка **доля авиатоплива в структуре затрат авиакомпаний снизилась в последние годы с 40%-45% до 27%-30%%.**

Для стабилизации ситуации на внутреннем рынке нефтепродуктов, в том числе, авиакеросина, реализуется комплекс мер, направленных как на коррекцию поведения ВИНКов, так и на изменение фискальной политики, систему биржевых торгов, а также принятие ряда нормативных актов.

Так, ФАС России разработаны проекты федеральных законов, закрепляющие формируемые институциональные рамки справедливого рыночного ценообразования и развития конкуренции на топливном рынке.

- законопроект «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации», предусматривающий комплексное использование трех базовых индексов рыночных цен, а именно, сопоставимых цен зарубежных рынков, биржевых котировок и внебиржевых цен на нефть и основные нефтепродукты, в том числе авиатопливо. Ценовой арбитраж позволит ориентировать цены на нефтепродукты на рыночный уровень и не допускать их необоснованного роста.

- законопроект «Об обороте нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» дополнительно формулирует ряд требований структурного и поведенческого характера, направленных на создание реальных конкурентных условий на внутреннем рынке.

Указанные законопроекты направлены на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

Дальнейшие меры по кардинальному улучшению ситуации

1. Формирование конкурентной среды в сфере наземного обслуживания в аэропортах

Утверждение разработанного ФАС России проекта постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» (далее – Проект изменений к ПП РФ № 599).

Цель: дальнейшее открытие рынков наземного обслуживания в аэропортах.

Предлагаемые дополнения

- введены требования по наличию второго и третьего оператора (неаффилированного с главным оператором) по отдельным видам наземного обслуживания для аэропортов-миллионников (для аэропортов с пассажиропотоком соответственно не менее 1 млн. и не менее 5 млн. человек);

- определяется порядок обеспечения недискриминационного доступа операторов и/или потребителей не только к оказанию услуг, но и к *объектам инфраструктуры* с использованием которых оказываются эти услуги и др);

- определены виды наземного обслуживания, в которых обязательно требование по наличию альтернативного оператора;

- утверждается положение о том, что государственное ценовое регулирование операторов, осуществляющих деятельность в сфере наземного обслуживания, применяется только при отсутствии конкуренции.

- конкретизированы и ужесточены требования к поставщикам авиатоплива с целью предотвращения сбоев поставок авиатоплива в аэропорты и обеспечения бесперебойного авиатопливообеспечения воздушных перевозок в аэропорту.

2. Предложения по тарифному регулированию

В целях совершенствования тарифного регулирования, формирования мотивации участников рынка к снижению издержек предлагается:

- 1) Решение о введении ценового регулирования в отношении субъектов естественных монополий в аэропортах принимается по результатам анализа состояния товарного рынка, в случае отсутствия условий конкуренции;
- 2) дополнить действующую систему регулирования тарифов («затраты+») иными инструментами ценового регулирования: методами индексации тарифов, доходности на капитал, сопоставления тарифов (benchmarking);
- 3) применение регуляторных контрактов с участием регулятора, инвестора, оператора аэропорта для обеспечения реализации долгосрочных программ развития и модернизации аэропортов;
- 4) увязка тарифных решений с объемами оказываемых услуг, показателями их качества, эффективности и надежности с последующим мониторингом и контролем этих показателей;
- 5) стимулирование повышения операционной эффективности, в том числе за счет снижения эксплуатационных издержек и роста инвестиций в новые технологии;
- 6) устранение необоснованных различий в уровнях сборов и тарифов в малых и крупных аэропортах.

Кроме того, практика показывает, что по отдельным видам услуг в аэропортах значения тарифов сборов стремятся к нижней границе цен, а по другим имеют максимальные значения: «выпадение» одно из показателей из средних значений может увеличить совокупный объем сборов, сделав стоимость услуг в данном аэропорту неприемлемой для авиакомпаний. Поэтому в целях предотвращения неравномерности распределения тарифной нагрузки и «хаотичности» принятия решений в области тарифообразования на услуги в аэропортах, представляется обоснованным применение «пакетного» регулирования.

3. Инвентаризация имущества аэропортов, выведенных из эксплуатации

Проведение инвентаризации объектов аэропортовой инфраструктуры в целях включения в оборот выведенного из эксплуатации имущества.

Расширение сферы приватизации объектов аэропортовой (аэродромной) инфраструктуры.

Цель - повышение эффективности использования имущества аэропортов, создание условий для привлечения инвестиций, расширения сети авиаперевозок и повышения их доступности.

(Данные меры предложены ФАС России для включения в проект Дорожной карты по развитию региональных перевозок, проект которой разрабатывается Минтрансом России при участии ФАС России и других ФОИВ). (ИЖМА – аэропорт в Республике Коми, где сел Ту-154).

4. Совершенствование системы сертификации, проектирования, эксплуатации аэропортов

Дорогое обслуживание в аэропортах обусловлено также и тем, что сами аэропорты несут необоснованно высокие затраты ввиду высоких требований, в т.ч. по сертификации и эксплуатации.

Требуется оптимизация (упрощение, удешевление) сертификационных требований при строительстве и эксплуатации объектов аэропортовой инфраструктуры. При подготовке проектных решений необходимо руководствоваться принципом разумной достаточности, устанавливать дифференцированные требования и процедуры, с учетом объемов и степени сложности выполняемых работ.

Цель - снижение расходов по содержанию объектов инфраструктуры с невысокой интенсивностью полетов.

(В настоящее время необходимые для решения данной задачи мероприятия определены в качестве одного из приоритетов Дорожной карты по развитию региональных перевозок).

5. Налогообложение

Оптимизация системы налогообложения аэропортов: рассмотрение вопроса о целесообразности освобождения или льготного налогообложения аэропортов в части уплаты налога на имущество и земельного налога (в расходах на услугу по обеспечению взлета-посадки аренда федерального имущества, отнесенного к этой услуге, составляет порядка 25% всех расходов на услугу).

Предложения по развитию рынка авиаперевозок

1. Выравнивание условий налогообложения на внутренних и международных перевозках посредством установления ставки НДС на внутренних перевозках в размере 0% («обнуление» НДС) с целью повышения конкурентоспособности российских авиаперевозчиков.

2. Обеспечение условий для развития в Российской Федерации низкотарифных перевозчиков

- Отмена таможенных пошлин на воздушные суда при ввозе воздушных судов иностранного производства не имеющих отечественных аналогов, в частности на воздушные суда в моноклассовой комплектации салона (180 и 190 кресел соответственно), поскольку модель низкобюджетных перевозок успешно работает только с определенным типом воздушных судов - это А320 или В737 в моноклассовой комплектации салона (180 и 190 кресел соответственно).

(Например, дискаунтер Авианова с целью получения освобождения от пошлин вынуждена была демонтировать несколько рядов кресел со своих самолетов, чтобы снизить количество кресел с 180 до 160, что привело к потере 10% выручки и миллионным потерям в связи с вынужденной отменой рейсов и задержкой самолетов на таможне).

- Исключение из сертификационных требований к авиакомпаниям (эксплуатантам), предусматривающих установление минимального количества воздушных судов (в настоящее время установлены федеральными авиационными правилами «Сертификационные требования к физическим лицам, юридическим лицам, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки, Процедуры сертификации», утверждены приказом Минтранса России от 04.02.2003 № 11.

В соответствии с этим документом:

«Заявитель (эксплуатант) для выполнения регулярных коммерческих воздушных перевозок пассажиров и планируемой программы полетов располагает воздушными судами в количестве, определяемом графиком оборота воздушных судов с учетом их резервирования, но **не менее**:

- **трех, с количеством пассажирских мест до 55;**

- **восьми, с количеством пассажирских мест 55 и более.**

Заявитель (эксплуатант) для выполнения **нерегулярных** (чартерных) воздушных перевозок пассажиров и планируемой программы полетов на воздушных судах с количеством пассажирских мест более 20 располагает воздушными судами в количестве, определяемом графиком оборота воздушных судов с учетом их резервирования, **но не менее трех**».

Установленные требования резко увеличивают финансовые затраты инвесторов, что ведет к снижению авиационной безопасности (для новой авиакомпании невозможно быстро обеспечить загрузку и безопасность эксплуатации сразу 8 судов).

- Пересмотр минимальных норм бесплатного провоза багажа (внесение изменений в отраслевые нормативные документы).

- Предоставление пассажиру возможности отказаться от включения в тариф услуг по предоставлению питания и напитков в полете (внесение изменений в отраслевые нормативные документы).

- **Введение «невозвратных» билетов** (Справка по данному вопросу прилагается)

Внесение изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации (ст.108), предусматривающих установление права перевозчика на применение тарифов, содержащих условие об их невозвратности.

При этом, в целях недопущения ущемления интересов пассажиров ФАС России считает возможным применение невозвратных тарифов без ограничений на:

- международных маршрутах
- на внутренних маршрутах, обслуживаемых не менее, чем 3 перевозчиками
- на монопольных маршрутах такие тарифы устанавливаются на уровне, значение которого *ниже* значения минимального подлежащего возврату тарифа, зарегистрированного на момент начала продаж, из числа применяемых на определенном маршруте, не менее, чем на 25%.

Введение «невозвратных» тарифов на таких условиях позволит снизить стоимость перевозки до уровня, компенсирующего пассажиру неудобства, связанные с невозможностью осуществить возврат билета.

Цели:

- повышение конкурентоспособности российских авиаперевозчиков на международных маршрутах (иностранные перевозчики применяют невозвратные билеты, стоимость которых существенно ниже)
- создание условий для низкотарифных перевозок, бизнес-модель которых предусматривает широкое использование «невозвратных» билетов.

3. Предложения по развитию конкуренции на рынках авиатоплива

Изучение ФАС России сложившейся практики биржевой торговли нефтепродуктами с помощью производных биржевых инструментов показано, что наиболее эффективными из них являются заключение товарных СВОП контрактов (commodity SWAP) на поставку авиационного керосина. Так, например, крупнейший лоукостер США Southwest Airlines с 1999 по 2008 годы сэконобил 3,5 миллиарда долларов на стоимости авиакеросина с помощью этого инструмента хеджирования рисков.

Заключение СВОП-контрактов выгодно для авиаперевозчиков в случае резкого изменения цен на нефть и как следствие на авиакеросин, недостатке производственных мощностей по выпуску авиакеросина и резких изменениях спроса. Таким образом, заключение СВОП-контракта потребителями авиакеросина азиатской части Российской Федерации фактически будет означать расширение географических границ рынка и

снижения влияния доминирования отдельных ВИНК в границах регионов и поможет избежать резкого повышения цен и снизить риски операционной деятельности.

Исследования деятельности авиакомпаний США 2009-2010 годов показали, что наибольшее сокращение затрат авиакомпании получают при закупке 64% керосина посредством СВОП-контрактов. Так как волатильность цены на рынке Российской Федерации также велика, кроме того, достаточно высок риск недопоставок авиакеросина, можно прогнозировать ликвидность данного рынка производных финансовых инструментов в Российской Федерации.

Таким образом, дальнейшее развитие биржевой торговли нефтепродуктами с помощью производных инструментов должно быть связано, в первую очередь, с созданием рынка СВОП–контрактов на поставку авиакеросина.

Международные авиаперевозки

Рынки международных воздушных перевозок являются рынками с недостаточным уровнем конкуренции. Перевозки с участием российских авиакомпаний в международном сообщении осуществляются на основании двусторонних межправительственных соглашений о воздушном сообщении (далее – СВС), устанавливающих ограничения по количеству назначенных перевозчиков, частотам, пунктам назначения, по применению тарифов. Кроме того, в ряде случаев при осуществлении допусков к осуществлению международных перевозок чартерных перевозчиков требуется получение согласия назначенного перевозчика.

Формирование рыночной среды, предполагающей равные условия доступа на рынок услуг, развитие конкуренции являются факторами роста объемов перевозок, снижения стоимости перевозок, увеличения транспортной доступности.

Направления либерализации

1. Реализация принципов «открытого неба» в рамках Таможенного Союза совместно с ЕЭК
2. Пересмотр СВС со странами СНГ и другими странами с целью исключения установленных соглашениями ограничений конкуренции.

Завершение переговорного процесса с авиационными властями стран СНГ. Участие антимонопольных органов в проведении межгосударственных консультаций и переговоров по вопросам снятия установленных СВС ограничений. Достигнута предварительная договоренность с Минтрансом России об участии в таких консультациях ФАС России.

Внедрение лучших практик (либерализация рынков международных перевозок с Республикой Украина).

3. Совершенствование порядка допуска российских перевозчиков к выполнению международных перевозок

Задачи:

- демонополизация рынков международных перевозок и развитие конкуренции на маршрутах;
- обеспечение открытости и прозрачности принятия решений и проведения процедур;
- пересмотр критериев отбора перевозчиков (объективность, администрируемость),
- исключение аффилированности перевозчиков на одном маршруте как фактор, препятствующий развитию конкуренции. Рассматривать отсутствие аффилированности как принцип, условие входа на рынок.

Работу по совершенствованию допуска перевозчиков на международные авиалинии и выработке критериев отбора перевозчиков ФАС России ведет в рамках деятельности Межведомственной комиссии по допуску перевозчиков к выполнению международных полетов (сформирована в мае 2012 года).