

НА ПУТИ К СОЗДАНИЮ КОНКУРЕНТНОГО РЫНКА АВИАТОПЛИВА В РОССИИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Анатолий Николаевич Голомолзин

Воздушное сообщение в Российской Федерации является ключевым для обеспечения развития экономики страны, свободы перемещения граждан. Наряду с экономической исключительно важна и социальная значимость воздушных перевозок. Одним из основных факторов, влияющих на эффективность и технико-экономические показатели авиаперевозок, является стоимость топлива. Ситуацию на рынках авиатоплива, возникшие в последнее время проблемы на рынках авиатоплива и авиатопливообеспечения необходимо рассматривать в общем контексте ситуации на рынках авиаперевозок.

Реформирование воздушного транспорта в Российской Федерации началось в 1990-е годы. В первое десятилетие реформ были осуществлены структурные и институциональные преобразования: проведены акционирование и приватизация авиакомпаний и аэропортов. Дерегулирована деятельность авиакомпаний и введено регулирование деятельности аэропортов как субъектов естественных монополий. Созданы отвечающие рыночным условиям правовые основы деятельности воздушного транспорта. Разделены функции государственного управления и хозяйственной деятельности, создана необходимая система государственного регулирования.

В рамках своей компетенции в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» антимонопольный орган обеспечивает:

- пресечение нарушений антимонопольного законодательства: антиконкурентных действий органов государственной власти, монополистической деятельности, в том числе путем злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением на рынке и путем совершения антиконкурентных согласованных действий;
- предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, в том числе путем подготовки правил недискриминационного доступа к инфраструктуре и на рынки товаров и услуг, а также путем контроля крупных сделок слияний и приобретений.

В соответствии с Законом о естественных монополиях антимонопольный орган осуществляет нетарифный контроль в сфере деятельности естественных монополий.

У антимонопольного органа достаточно полномочий, чтобы решить поставленные перед ним задачи, что было обеспечено, в том числе, обновлением антимонопольного законодательства и усилением ответственности за его нарушение, в частности применением оборотных штрафов, а в ряде случаев введением уголовного наказания.

Развитие конкуренции на рынке авиаперевозок

Важным шагом на пути повышения устойчивости функционирования отрасли на основе развития рыночных отношений и конкуренции стало постановление Правительства Российской Федерации (от 23.06.2007) об изменении условий лицензирования воздушных перевозок. Данным решением были устранены действовавшая с конца 1990-х годов практика выдачи перевозчику лицензий на отдельно взятый маршрут и установление квот на объемы перевозок. Сегодня в лицензиях не указываются маршруты, аэропорты, частота полетов, что позволяет авиакомпаниям заключать договоры с операторами аэропортов на обслуживание воздушных судов без получения разрешения авиационных властей. Решение об изменении системы лицензирования воздушных перевозок было принято Правительством РФ, в том числе с учетом предложений федерального антимонопольного органа, который неоднократно возбуждал дела в отношении авиационных властей, усматривая в их действиях по лицензированию маршрутов нарушение антимонопольного законодательства.

Устранение административного барьера в форме лицензирования маршрутов привело к улучшению ситуации, однако сохранились иные – технологические и экономические барьеры, создаваемые в процессе деятельности операторов аэропортов, в том числе топливозаправочных комплексов (ТЗК), а также работы авиапредприятий, совмещающих аэропортовую и авиаперевозочную деятельность.

Анализ нарушений антимонопольного законодательства показывает, что значительная их часть связана с созданием препятствий доступа, а также с созданием дискриминационных условий доступа авиакомпаний на рынки авиаперевозок (маршруты) со стороны естественных монополий – аэропортов. Рассматриваются такие нарушения, как непредоставление слотов (Саратов, Владивосток, Минеральные Воды и др.), отказ в заключении договоров на наземное обслуживание (Екатеринбург, Якутск и др.), отказ в размещении альтернативных ТЗК (Нижний Новгород, Новосибирск, Петропавловск-Камчатский, Уфа). Названные случаи рассматриваются в ФАС России или в судах.

Объединенные предприятия являются серьезной причиной дискриминации авиакомпаний со стороны аэропортов. Авиакомпании, совмещающие свою деятельность с деятельностью аэропортов, стремятся не допустить перевозчиков-конкурентов в свои аэропорты, либо создают невыгодные для них условия обслуживания (неудобные слоты, отказ в техническом обслуживании, завышение тарифов, в том числе на топливо или услуги авиатопливообеспечения, и т.д.).

В рамках контроля экономической концентрации ФАС России отказала в осуществлении ряда сделок слияний и приобретений, в результате которых авиакомпании могли начать совмещать авиаперевозочную деятельность с аэропортовой деятельностью. Компаниям группы лиц «ЮТэйр» было отказано в приобретении сначала 100%, а затем 49% акций ОАО «Аэропорт «Рощино». ОАО «Аэропорт «Внуково» было отказано в приобретении 49% акций ОАО «Атлант-Союз». Было отказано в создании ОАО «Татарстан-Авиа» путем объединения активов международного аэропорта Казань и авиакомпании «Татарстан-Авиа». Подобные сделки противоречат целям государственной политики, направленной на завершение разделения объединенных авиационных предприятий, ограничивают конкуренцию на рынках авиаперевозок, препятствуют доступу на эти рынки новых перевозчиков.



Федеральный оптовый рынок авиатоплива

Внутренний рынок нефтепродуктов характеризуется наличием доминирующих хозяйствующих субъектов (коллективно доминирующих) – это вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК), схема реализации которых в связи с непрозрачным ценообразованием не отражает цепочку продаж по отдельным сегментам этого рынка. В основном большое количество участников на рынке нефтепродуктов работают по схемам давальческой переработки, тем самым отсутствует открытая прозрачная основа для формирования цен на внутреннем рынке. Из-за коллективного доминирования компаний по территории Российской Федерации товарный рынок не формируется надлежащим образом, периодически на этом рынке возникают разного рода барьеры, ограничения доступа на рынок, дискриминационные условия, в том числе между компаниями, которые входят или не входят в вертикально интегрированные компании.

Вертикально интегрированные компании имеют дополнительную возможность оказывать существенное воздействие на основные условия обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов, то есть фактически на возможность иных хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на рассматриваемом рынке, на уровень цены и количество товара, обращающегося на рынке.

Формирование цены внутреннего рынка возможно на основе трех способов ценообразования, предусматривающих заключение контрактов на условиях договорных цен; по ценам, формируемым на организованных торговых площадках (биржа, электронная торговая площадка); в соответствии с формулой цены.

Цены на авиатопливо формируются преимущественно на условиях договорных цен. Указанная схема реализации авиатоплива не основывается на механизмах рыночного ценообразования, о чем свидетельствует практика рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Цены приобретения авиатоплива в аэропортах формально декларируются. Но при этом декларируемые центром расписания и тарифов Транспортной клиринговой палаты цены являются максимальными предельными и не отражают фактических цен.

На внутреннем рынке нефтепродуктов, в том числе и авиакеросина, существует необходимость формирования цены, ориентируемой на уровень цен ликвидного рынка. На текущий момент, пока отсутствует конкурентный внутренний рынок, который был бы ликвидным и формировал бы конкурентную цену, целесообразно ориентирование на изменения конъюнктуры внешнего рынка нефтепродуктов.

ФАС России при участии заинтересованных органов власти, авиационных и нефтяных компаний был предложен ряд способов ценообразования, в том числе на основе формулы цены на авиатопливо, а также по результатам торгов.

Рынки услуг по авиатопливообеспечению

Характеристика рынка услуг по авиатопливообеспечению обычно представляется тремя возможными схемами. Так, в общем случае считается, что у ТЗК, контролируемых авиакомпаниями, низкой цене услуги соответствует низкое качество. Контроль ТЗК со стороны нефтяных компаний определяет высокую цену, но и высокое качество услуги. Наконец, считается, что ТЗК, контролируемые аэропортами, работают по остаточному принципу.

В зависимости от условий конкуренции ситуация может получить дополнительное множество оценок, о чем свидетельствуют анализ ситуации на рынке и практика антимонопольного регулирования ФАС России.

Для рынков авиатоплива и авиатопливообеспечения характерно наличие следующих проблем:

- существенная волатильность цен внешнего и внутреннего рынков авиатоплива;



- ограниченные условия конкуренции на внутреннем рынке авиатоплива вследствие совместного доминирования ВИНК;
- неразвитость организованной торговли авиатопливом;
- отсутствие прямых контрактных отношений между производителем топлива и авиакомпанией;
- монопольное положение ТЗК;
- ограничение доступа к услугам в аэропортах, в том числе к получению слотов и услугам ТЗК.

Производители авиатоплива совместно доминируют на оптовом рынке Российской Федерации и имеют возможность злоупотреблять своим положением, устанавливая цены на монопольно высоком уровне либо создавая благоприятные условия для одних покупателей, как правило входящих с ними в одну группу лиц, и неблагоприятные для других. Рынок авиатоплива характеризуется неоптимальной транспортной логистикой, наличием цепочек непроизводительных перепродавцов, сегментацией рынка с привязкой к НПЗ соответствующих регионов, а также с привязкой к аэропортам.

Следствием нерешенности этих проблем являются высокая стоимость топлива, необоснованный рост стоимости перевозок, снижение конкурентоспособности авиакомпаний, ограничение транспортной доступности.

Практика борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства

Достаточно остро эти проблемы проявились несколько лет назад, когда цены на авиатопливо в ряде аэропортов были установлены на завышенном, в том числе по сравнению с зарубежными аэропортами, уровне (рис. 1).

В рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства были существенно снижены цены как на авиатопливо, так и на ряд услуг по наземному обслуживанию.

Так, в 2006 году Астраханским УФАС был выявлен факт установления монопольно высокой цены на авиакеросин и на ряд других услуг в аэропорту Астрахань. По итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства цены на топливо были снижены с 24 тыс. до 20 тыс. рублей. Тарифы на отдельные услуги по наземному обслуживанию также были существенно снижены. Примерно в это же время Свердловским УФАС была выявлена монопольно высокая цена на авиакеросин в аэропорту Кольцово. По результатам рассмотрения дела в бюджет был изъят необоснованно полученный оператором ТЗК доход на сумму более 17 млн. рублей, а цены на авиатопливо были снижены на 27%.

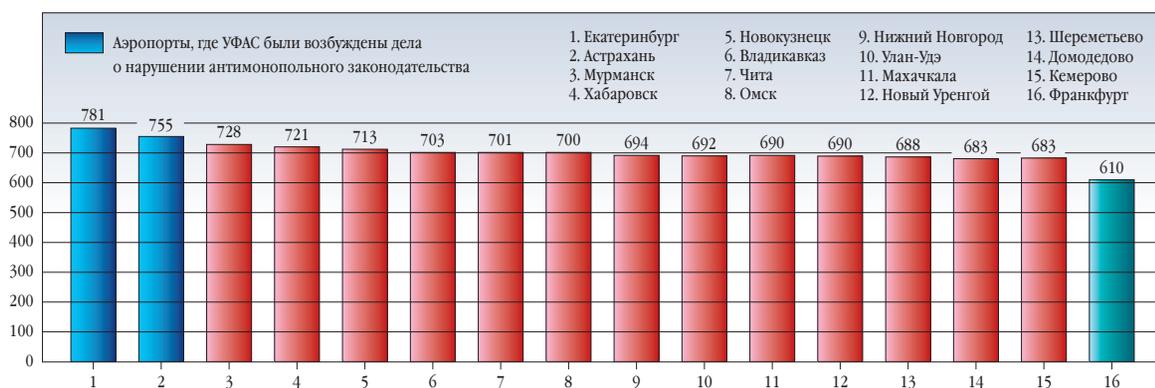
Тогда же ФАС России был принят ряд мер, направленных на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства.

Так, при вхождении на рынки услуг авиатопливообеспечения нефтяных компаний им были выставлены как структурные, так и поведенческие требования, направленные на обеспечение конкуренции. Ряд предписаний, которыми сопровождалось разрешение ФАС на приобретение нефтяными компаниями ТЗК в аэропортах Архангельска, Волгограда, Нижнего Новгорода, Перми, Самары, были направлены на обеспечение недискриминационного доступа к услугам ТЗК. Согласно ФАС на право оказания услуг авиатопливообеспечения совместному предприятию компаний «ЛУКОЙЛ» и «Газпром нефть» сопровождалось их обязательством в течение двух лет организовать функционирование двух конкурирующих ТЗК в аэропорту Пулково.

Кроме этого, до сведения всех авиакомпаний и аэропортов были доведены рекомендации ФАС России (письмо от 22.03.2006) операторам ТЗК аэропортов, целью которых было недопущение создания препятствий доступа на рынок услуг авиатопливообеспечения и недопущение создания дискриминационных условий оказания этих услуг. Операторы ТЗК аэропортов предупрежда-



1



СРАВНЕНИЕ ТЕКУЩЕЙ СТОИМОСТИ АВИАГСМ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ, ДОЛЛАРОВ (ПО ДАННЫМ АВИАКОМПАНИЙ), 2006 ГОД

лись при этом о мерах антимонопольного воздействия со стороны ФАС России в случае нарушения установленных законом требований.

Однако предупреждения не были приняты во внимание, и в 2008 году ситуация вновь обострилась – цены на авиатопливо существенно возросли (рис. 2).

При росте цен на нефть на внешнем рынке с ноября 2007 года по июнь 2008 года на 65% цены на авиатопливо выросли более чем на 90%. Цены в значительном количестве аэропортов России стали выше, чем в зарубежных аэропортах. При снижении цен внешнего рынка соразмерного снижения цен на внутреннем рынке не произошло.

Федеральным антимонопольным органом были приняты необходимые меры: в 2008–2009 годах ФАС России и его территориальными органами было возбуждено около 80 дел на рынках авиационного топлива. Общая сумма штрафов составила 4,8 млрд. рублей.

Основными нарушителями антимонопольного законодательства являются: вертикально интегрированные нефтяные компании, коллективно доминирующие на оптовом рынке авиатоплива с совокупной долей более 50–80% (основной вид нарушений – злоупотребление доминирующим положением на рынке, в том числе путем установления монопольно высокой цены, создания дискриминационных условий; назначенные штрафы – 4,5 млрд. рублей); трейдеры (основной вид нарушений – антиконкурентные согласованные действия; назначенные штрафы – 30 млн. рублей); операторы ТЗК (основной вид нарушений – монопольно высокая цена, дискриминационное ценообразование, необоснованный отказ от заключения договоров, создание препятствий доступа на рынок; назначенные штрафы – 270 млн. рублей).

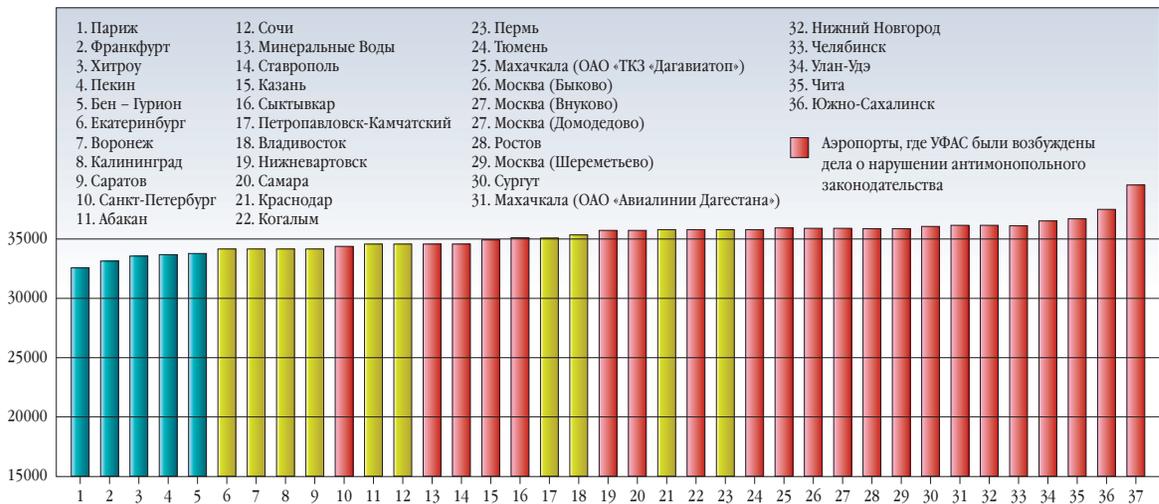
Типовыми являются нарушения, когда завышенные цены устанавливаются за счет компенсации необоснованных затрат или получения завышенной прибыли. Широкую практику получили схемы реализации авиатоплива с использованием услуг непроизводительных посредников.

Факты такой практики установлены, например, в рамках дел, возбужденных ФАС России по факту установления монопольно высоких цен на авиатопливо и необоснованного отказа от заключения договора на оказание услуг по хранению авиатоплива в аэропорту г. Южно-Сахалинска. Ростовским УФАС были выявлены цепочки посредников при поставке авиатоплива конечному потребителю, факт установления монопольно высокой цены на авиатопливо. Указанные решения антимонопольных органов, подтверждающие факты злоупотребления доминирующим положением на рынке операторов ТЗК, были подтверждены судебными решениями. Наличие цепочек посредников и обусловленный их деятельностью рост цен были установлены в рамках дела по ситуации в аэропорту г. Казани, но суд не посчитал, что эти согласованные действия привели к ограничению конкуренции.

Еще одним типовым нарушением является навязывание комплексной услуги потребителю. Операторы ТЗК, злоупотребляя доминирующим положением на рынке услуг по авиатопливообеспечению, навязывают авиакомпаниям комплексную услугу по хранению, заправке и реализации авиатоплива и тем самым препятствуют доступу авиакомпаний отдельно на рынок авиатоплива и авиатопливообеспечения. Такую ситуацию в аэропортах Анапы, Калининграда, Ха-



2



СТОИМОСТЬ ЗАПРАВКИ В КРЫЛО (КЕРОСИН + ЗАПРАВКА + НДС)
В РОССИЙСКИХ АЭРОПОРТАХ – ЦЕНОВЫХ ЛИДЕРАХ В ИЮНЕ 2008 ГОДА, РУБЛЕЙ

баровска ФАС России признала нарушением антимонопольного законодательства. Суды также поддерживают позицию ФАС России.

В аэропортах Краснодара и Минеральных Вод схема взаимоотношений участников рынка более сложная. Она дополняется созданием для перевозчиков дискриминационных условий: зависимая (базовая, аффилированная) авиакомпания имеет возможность самостоятельно приобретать (и хранить в аэропорту) авиатопливо у любого поставщика, в то время как независимая авиакомпания такой возможности лишена. Действия операторов ТЭК в указанных аэропортах также признаны ФАС России нарушающими антимонопольное законодательство (ограничение конкуренции путем создания дискриминационных условий и препятствий доступа отдельно на рынок авиатоплива и авиатопливообеспечения).

Иная схема организации рынка авиатоплива и рынка услуг авиатопливообеспечения была в аэропорту Красноярска. Практически весь объем хранения был зарезервирован оператором ТЭК за двумя конкретными нефтяными компаниями. Тем самым ограничивался доступ иным поставщикам авиатоплива или ограничивалась возможность авиакомпаний завозить собственное авиатопливо на конкурентных условиях. Нарушение антимонопольного законодательства было прекращено в ходе слушания по делу: из договоров на оказание услуг по хранению топлива были исключены положения по эксклюзивному праву конкретных нефтяных компаний на резервирование емкостей хранения.

Комплекс мер по улучшению ситуации на рынках авиатоплива и услуг по авиатопливообеспечению

На дальнейшее улучшение ситуации были направлены меры по реализации утвержденного по представлению ФАС России в мае 2009 года Правительством РФ плана по развитию конкуренции и совершенствованию ценообразования. План, в частности, предусматривает следующие меры:

- переход к формульному ценообразованию в прямых договорах поставки;
- применение цен, формирующихся на торгах (тендерах авиационных и нефтяных компаний, электронных площадках, бирже);
- утверждение правил недискриминационного доступа к услугам в аэропортах, в том числе к услугам топливозаправочных комплексов;
- создание альтернативных топливозаправочных комплексов (справочно: альтернативные ТЭК имеются в 12 аэропортах, еще в 4 аэропортах вопрос находится в стадии рассмотрения);



- введение государственного (ценового) регулирования на услуги по хранению и заправке воздушных судов, оказываемые в условиях естественной монополии;
- изменения в законодательстве, направленные на разделение аэропортовой и перевозочной деятельности авиапредприятий;
- введение ограничения (запрета) на совмещение деятельности ТЗК по хранению, заправке и реализации авиатоплива.

Следует подробнее остановиться на некоторых из этих мер.

Формула цены на основе международных котировок

Формула цены на основе международных котировок исходит из принципа равноэффективности поставок нефтепродуктов на внешний и внутренний рынки. Котировка внешнего рынка определяется как текущая мировая котировка конкретного базиса, очищенная от пошлины, с учетом затрат на транспортную логистику поставки до НПЗ (net back). Учитывая, что поставка нефтепродуктов на экспорт является эффективной для НПЗ, это означает, что нефтяная компания оплатила пошлину, затраты на транспортную логистику, и, таким образом, «очищенная» мировая котировка для компании является эффективной. Из этого можно сделать вывод, что аналогичные отпускные цены могли бы иметь место и при поставках на внутренний рынок.

В соответствии с поручением Правительства РФ ФАС России совместно с заинтересованными ведомствами при участии авиационных и нефтяных компаний в конце 2008 – начале 2009 года была разработана формула цены на авиатопливо.

ФОРМУЛА ЦЕНЫ НА АВИАТОПЛИВО

Справедливая цена + прозрачность ценообразования

I. Цена (net back) = МК – ЭП – Тр ± Δ

Цпв – предельно возможная цена, определяемая по методу обратного отсчета от условий внешнего рынка (net back);

МК – значение международных котировок;

ЭП – экспортная пошлина на авиакеросин;

Тр – транспортные расходы;

Δ – дифференциал, значение которого может зависеть от условий оплаты, премий участникам оборота нефтепродуктов.

II. Цена = Вк ± Δ

Вк – внутренние котировки с привязкой к индексу ЭТП, и/или биржи, и/или композитному (ЭТП/биржа + прямые контракты).

Данная формула, разработанная на основе метода обратного отсчета от цен внешнего рынка, предложена к использованию нефтяными и авиационными компаниями при расчетах за авиатопливо в прямых долгосрочных договорах поставки с целью обеспечения гарантии поставок и прозрачности ценообразования на авиатопливо.

Данная цена должна соответствовать следующим условиям:

- цена с базисом поставки в аэропорт должна обеспечивать покрытие издержек и прибыли, необходимых для производства, транспортировки и реализации топлива в Российской Федерации;
- цена не должна быть монопольно высокой;
- цена не должна быть дискриминационной, то есть в сопоставимых условиях следует применять одинаковые цены, дифференциалы.



В реальных контрактах формула цены применяется, хотя и недостаточно широко и в несколько модифицированном виде. За основу расчета принимаются котировки Platt's с установленными в контрактах процентами снижения. Такие контракты применялись или применяются ОАО «Аэрофлот», ОАО «Авиакомпания Атлант-Союз», ООО «Авианова».

Хотя нефтяные и авиакомпании мало используют рекомендуемую формулу непосредственно при заключении долгосрочных договоров, формульное ценообразование является одним из инструментов ценообразования на рынке, задавая общий уровень цен. С начала 2009 года нефтяными компаниями соблюдается принцип равноэффективности при поставках авиатоплива на внутренний и внешний рынки, и в целом цены на авиакеросин находятся на уровне цен, определяемых по формуле цены net back.

Также следует отметить, что ведущее ценовое агентство Argus начало рассчитывать индекс цен на авиационное топливо в России. Индекс Argus «Российское авиационное топливо» отражает расчетную ценность авиатоплива при поставках из РФ на экспорт в Северо-Западную Европу и публикуется ежедневно с 1 марта 2010 года. Значение индекса приводит сопоставимую рыночную цену на авиатопливо в Европе к московскому авиаузлу. Расчет индекса соответствует расчетам по формуле цены, утвержденной Планом мероприятий Правительства РФ по совершенствованию механизма ценообразования на авиатопливо.

Формула цены на основе российских котировок

Для расчетов цен по формуле цены на базе внутренних котировок использовались исходные данные по отпускным ценам основных НПЗ по состоянию на 14.01.2009, которые были получены методом телефонного опроса производителей, а также на основе фактического предложения на ряде организованных торговых площадок. В качестве возможных видов транспортировки анализировалась транспортировка по системе магистральных трубопроводов, железнодорожным и автомобильным транспортом. Для расчета тарифных расстояний была выбрана платформа www.eOil.ru. В результате расчета были получены значения стоимости ТС-1 на базисах аэропортов при доставке топлива с различных НПЗ.

Анализ данных, полученных в ходе эксперимента посредством определения стоимости авиатоплива в аэропорту, с учетом возможности доставки со всех НПЗ, доказывает существующий дисбаланс в региональном ценообразовании и подтверждает неэффективность существующего ценообразования и применяемых схем поставок.

Фактическая стоимость авиакеросина в ряде аэропортов Российской Федерации превышала его расчетную стоимость (как по формуле net back, так и по формуле на основе запросов котировок НПЗ) на величину порядка 5 тыс. рублей за тонну (то есть была завышена на величину не менее 15–30%). По сравнению с центральной частью России хуже ситуация в регионах Сибири и Дальнего Востока, где поставка авиакеросина осуществляется с ближайших к тому или иному аэропорту НПЗ без рассмотрения альтернативных вариантов поставок и оптимальных отпускных цен поставщиков.

Биржевая торговля авиатопливом

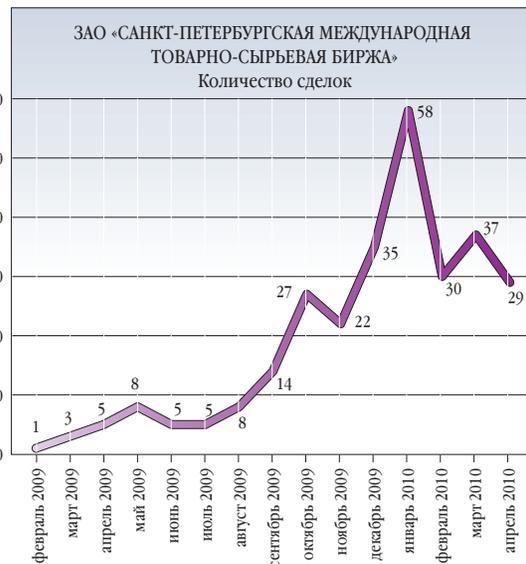
Долгое время индексы российских цен на нефтепродукты, в том числе на авиатопливо, которые отражали бы результаты фактических сделок, не были представительными в силу малых объемов торгов, хотя их результаты представляют несомненный интерес. Требовалось расширение практики организованных торгов, в том числе биржевой торговли. На рынке должна сложиться система построения ценообразования на рыночных котировках, формируемых и реализуемых как на организованных торговых площадках, так и в рамках прямых внебиржевых контрактов.



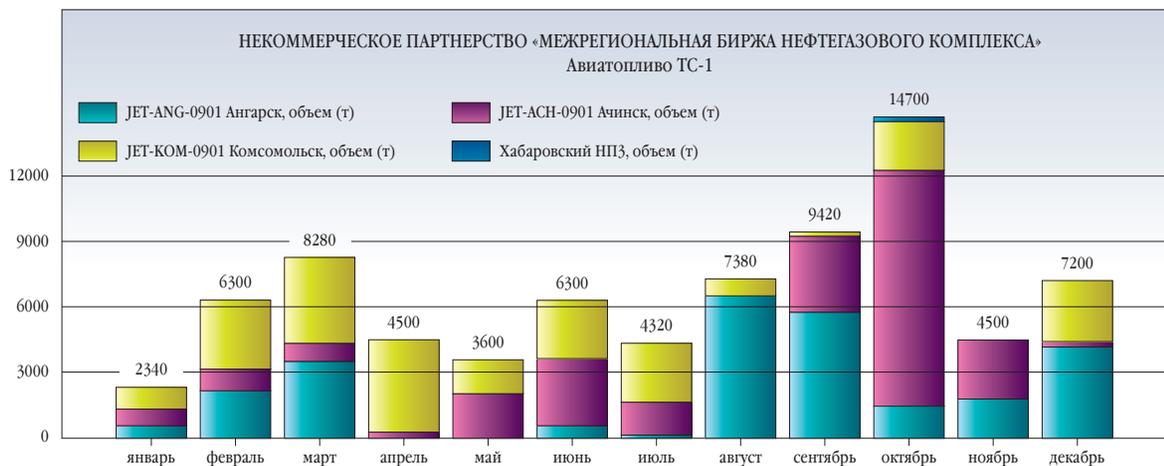
3



4



5



РЕАЛИЗАЦИЯ АВИАКЕРОСИНА НА ТОВАРНЫХ БИРЖАХ

Необходимо формировать внутренние рыночные ценовые индикаторы, которые отражали бы баланс предложения нефтяников и платежеспособного спроса российских потребителей. Но эти цены не должны искажаться далеко не совершенной структурой рынка, а также предпосылками к монополистическому ценообразованию.

Проблема состояла в том, что не была создана соответствующая инфраструктура рынка. Государство устранилось от ее формирования, понадеявшись на «невидимую руку» рынка. Для становления биржевой торговли в США в нынешней ее конфигурации потребовалось полвека. В России же в течение 15 лет крупные вертикально интегрированные нефтяные компании не только не содействовали, но и блокировали развитие биржевой торговли.

В 2008 году в рамках дел в отношении ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «НК «Роснефть» по признакам нарушения статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» компаниям было предписано обеспечить реализацию не менее 10% ежемесячных объемов нефтепродуктов (автомобильных бензинов, дизельного топлива и авиационного керосина, мазута) на внутреннем рынке, на товарной бирже и/или на электронной торговой площадке, отвечающей требованиям антимонопольного законодательства.

Вынося решение по фактам нарушения антимонопольного законодательства, ФАС России предписала ВИНК не только устранить нарушение и его последствия, но и принять меры по разви-



тию конкуренции. Эти меры касались обязанности продавать на организованных, в том числе биржевых, торгах такое количество нефтепродуктов, которое бы позволило обеспечить ликвидность рынка и формирование рыночных цен. Только после предписания ФАС с IV квартала 2008 года нефтяники начали активно развивать биржевую торговлю (рис. 3–5).

Требование по объему продаваемого на биржах товара является не единственным требованием, обеспечивающим ликвидность. Нужно, чтобы все НПЗ конкурировали друг с другом – обезличенные нефтепродукты, отвечающие стандартизированным требованиям, должны регулярно на постоянной основе продаваться на всех НПЗ. Покупатели, и прежде всего авиакомпании, должны быть уверенными, что они по рыночной цене всегда купят в опте нефтепродукт и могут выстраивать под это свои стратегии хеджирования рисков.

Необходимо при этом обеспечить гарантии физической поставки нефтепродуктов и расчетов за продукцию. Нефтепродукт, проданный и купленный на бирже, должен гарантированно попасть с НПЗ покупателю.

Биржевой рынок, существующий отдельно от внебиржевого, дает неверные ценовые сигналы. Так, сейчас зачастую на биржу выбрасываются дорогие продукты, не реализованные во внебиржевом сегменте. Это происходит на фоне дискриминационных доступа к продажам с НПЗ и ценообразования по цепочкам «своим» и «чужим».

Совершенствование законодательства

Вторым антимонопольным пакетом меры по обеспечению условий конкуренции и практика применения антимонопольного законодательства были закреплены законодательно.

Поправками в Закон о защите конкуренции в целях предупреждения создания дискриминационных условий Правительство Российской Федерации было наделено полномочиями по утверждению Правил недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий. Законом было установлено, что должны содержать эти правила, для того чтобы гарантировать соблюдение условий недискриминационности, в частности стандарты раскрытия информации, существенные условия договоров, порядок определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, условия доступа на рынок, в том числе вопросы технологического присоединения.

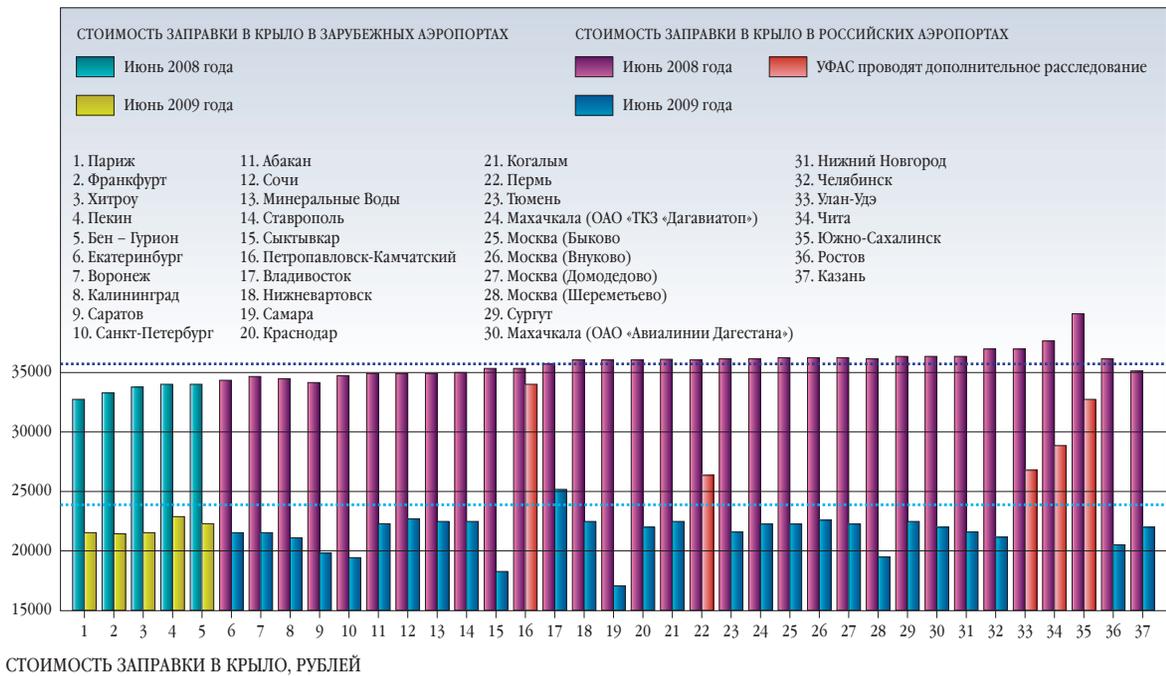
22 октября 2009 года вступили в силу Правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах Российской Федерации. Проект этих правил был разработан ФАС России, и они были утверждены Правительством Российской Федерации 22 июля 2009 года. Этот документ определяет общие принципы и порядок доступа потребителей к услугам в аэропортах.

Цель правил – устранение дискриминации, необоснованного отказа владельцев инфраструктуры в обслуживании отдельных потребителей услуг аэропорта (а именно услуги по выделению слотов, наземному обслуживанию, услуги ТЗК), обеспечение равных условий оказания услуг потребителям. Правила устанавливают процедуры и условия доступа к услугам, в том числе к услугам по авиатопливообеспечению, стандарты раскрытия информации, определяют порядок разрешения споров, возможность создания альтернативных ТЗК.

Решением Правительства от 22 июля 2009 года также вводится возможность ценового регулирования услуг по хранению и заправке воздушных судов. Данные услуги отнесены к сфере естественной монополии. Применительно к отдельным хозяйствующим субъектам данная мера должна вводиться с учетом наличия/отсутствия условий конкуренции. В отсутствие конкуренции должно применяться ценовое регулирование. Признаками отсутствия конкуренции могут, в частности, быть: высокий уровень цен на услуги авиатопливообеспечения по сравнению с сопоставимыми аэропортами, отсутствие альтернативных ТЗК, практика создания препятствий доступа на рынок топлива и/или услуг авиатопливообеспечения.



6



Изменениями, внесенными в Закон о защите конкуренции, были также расширены полномочия антимонопольного органа, касающиеся возможности выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания, в том числе о продаже определенного объема продукции на товарной бирже, о предварительном согласовании с антимонопольным органом особенностей формирования стартовой цены на продукцию при ее продаже на товарной бирже в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

1 апреля 2010 года утверждено постановление Правительства Российской Федерации №208 о предварительном согласовании особенностей формирования стартовой цены на продукцию при ее продаже на товарной бирже, где определен порядок предварительного согласования хозяйствующим субъектом с антимонопольным органом особенностей формирования стартовой цены на продукцию при ее продаже на товарной бирже.

Выводы

В результате реализуемых Правительством РФ и ФАС России мер *неконкурентный рынок авиатоплива*, характеризующийся стремлением ВИНК к территориальному разделу рынка, неоптимальной транспортной логистикой, привязкой к аэропортам, навязыванием комплексной услуги, преобразуется в *федеральный рынок авиатоплива* с конкурентными механизмами ценообразования (контракты по формуле цены, по результатам тендеров и/или торгов на бирже и ЭТП), формированием условий для привлечения альтернативных топливозаправочных компаний, а в естественно-монопольных и инфраструктурных сферах деятельности – правом недискриминационного доступа к услугам ТЗК и возможностью введения регулирования цен (тарифов) на услуги по хранению и заправке авиатоплива.

Меры антимонопольного воздействия, наряду с изменением конъюнктуры внешнего рынка, привели к позитивным для авиаперевозчиков результатам (рис. 6).

В июне 2009 года по сравнению с июнем 2008 года цены были снижены примерно в 1,5 раза. При этом цены в большинстве российских аэропортов оказались ниже, чем в зарубежных аэропортах. В тех аэропортах, где ситуация улучшилась не в достаточной степени, по поручению ФАС России его территориальными управлениями проводятся дополнительные расследования.



Реализуемые меры имеют результатом повышение прозрачности отношений авиакомпаний, аэропортов, ТЭК, обеспечение защиты интересов как участников рынка – операторов аэропортов, авиаперевозчиков, ТЭК, так и потребителей услуг, прежде всего пассажиров. Устранение барьеров на рынках авиаперевозок и аэропортовых услуг способствует развитию конкуренции, приводит к более полному удовлетворению спроса на разнообразные и качественные услуги, определяет снижение стоимости авиатоплива и услуг по авиатопливообеспечению и как результат приводит к снижению стоимости авиаперевозок и обеспечению устойчивости функционирования и развития экономики страны.