

Анатолий Голомолзин о динамике и перспективах развития пассажирских перевозок в Российской Федерации

03 апреля 2014, 17:18

28 марта 2014 года заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) Анатолий Голомолзин принял участие в работе V Евразийского транспортно-логистического форума «Барьеры и точки роста для транспортной инфраструктуры России», организованного Деловой газетой «Ведомости».

В своем выступлении, посвященном проблемам транспортного комплекса, А. Голомолзин указал на то, что в последнее десятилетие транспортная отрасль претерпевает существенные изменения, связанные с проведением структурных реформ. Следствием таких реформ стало развитие как внутривидовой конкуренции, так и конкуренции между отдельными видами транспорта.

При этом на более ранних этапах лидером структурных преобразований и эффективности был железнодорожный транспорт – этому способствовало, прежде всего, дерегулирование тарифов в отдельных сегментах рынка (купе и СВ, электропоездах повышенной комфортности) и введение системы гибкого ценового регулирования (плацкарт). Рост тарифов при этом сопровождался только ростом качества услуг, а у пассажиров сохранялась возможность выбирать между дешёвыми регулируемыми и более дорогими и более качественными дерегулированными услугами. В результате объёмы и доля пассажирских железнодорожных перевозок росли с начала 2000-х до 2006 года. Однако с 2004 года дальнейших улучшений в отраслевом тарифообразовании не происходило. Более того, некоторые отраслевые решения, такие как, сокращение поездов в дальнем следовании (132 за последние 3 года), одномоментный рост регулируемых тарифов на 2013 год на 20% и др., имели своим следствием сокращение объемов перевозок.

«Доля железнодорожного транспорта в общем объеме пассажиропотока согласно данным Росстата на протяжении последних семи лет снижается. А в период с 2009 по 2012 год железнодорожный транспорт поменялся местами с авиационным транспортом по доле в общей структуре отправки пассажиров. Доля железнодорожного транспорта сократилась с 40,7% в 2009 году (максимальная доля в 44,5% была в 2006 году) до 30,5% в 2012 году. В то время как авиация приросла с 30,3% (в 2004 году доля была 20,2%) до 41,3% в 2012 году, - отметил А. Голомолзин. - Предпосылки для улучшения ситуации возникли с началом деятельности в 2010 ОАО «ФПК», получающей услуги инфраструктуры от ОАО «РЖД» и осуществляющей наряду с несколькими частными компаниями перевозки пассажиров в дальнем сообщении. Применение в 2013 году ОАО «ФПК» совместно с ФАС России системы динамического ценообразования на 20 маршрутах с развитой конкуренцией, где курсируют 120 поездов, позволило на 2,7% увеличить пассажиропоток на железнодорожном транспорте. Для сравнения в 2013 году на других сегментах железнодорожного дальнего пассажирского транспорта произошло снижение отправки пассажиров на 5%».

В настоящее время наиболее сильную конкуренцию в пассажирских перевозках железнодорожному транспорту составляет воздушный транспорт.

Анатолий Голомолзин в своем докладе дал развернутую характеристику мерам, направленным на развитие сферы авиаперевозок. «Пассажирские авиаперевозки начали рост с начала 2000-х. Последние годы пассажирские авиаперевозки в Российской Федерации развиваются устойчивыми ускоренными темпами, значительно опережая мировые. Совокупный рост объемов пассажирских перевозок в период 2007-2013 гг. составил 87,9% (!)», - подчеркнул докладчик.

Во многом (в основном) эти результаты стали возможны благодаря мерам по обеспечению развития конкуренции в сфере авиаперевозок, среди которых А. Голомолзин выделил следующие: 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 (бывшим МАП России) гибкого регулирования тарифов на услуги в аэропортах, создавшей предпосылки для конкуренции в этой сфере; снятие в 2007 году административных барьеров доступа на рынки внутренних воздушных перевозок, существовавших в виде лицензирования маршрутов; снятие технологических и экономических барьеров доступа 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 в СНГ, а так же авиаперевозок с третьими странами.

А. Голомолзин напомнил о том, что опыт гибкого тарифного регулирования аэропортов, примененный впервые еще Министерством по антимонопольной политике в начале 2000-х, способствовал росту конкуренции в Московском авиационном узле: объемы перевозок в аэропортах Шереметьево и Внуково увеличились, соответственно в 2,7 и 3,2 раза, в аэропорту Домодедово - в 11 раз (!). Выступающий отметил при этом, что наилучшие результаты продемонстрировал негосударственный аэропорт, даже несмотря на имевшие факты противодействия со стороны авиационных властей.

В соответствии с новыми правилами лицензирования воздушных перевозок, утвержденными Правительством Российской Федерации по предложению ФАС России, авиакомпании самостоятельно определяют маршруты полетов, формируют собственные маршрутные сети без вмешательства регуляторов. На внутреннем рынке применяется режим «открытого неба». По объёмам перевезенных пассажиров доля конкурентных маршрутов, где представлены 3 и более авиакомпаний, возросла с 72% в 2007 году до почти 84% в 2013 году.

В 2008 году Советом глав Правительств СНГ были одобрены предложения доклада, подготовленного Штабом по проведению совместных антимонопольных расследований в СНГ при Межгосударственном Совете по антимонопольной политике. В числе мер по развитию конкуренции были увеличение количества назначенных перевозчиков, увеличения числа пар городов для воздушного сообщения, устранение согласования тарифов между авиаперевозчиками, применение мер антимонопольного контроля к услугам в аэропортах, а также на топливных рынках в странах СНГ. В результате рост авиаперевозок в СНГ составил более 2,5 раз (!) за последние 4 года. Достигнутые показатели свидетельствуют о высоком потенциале усиления экономического взаимодействия на пространстве СНГ. Вопросы дальнейшей либерализации авиационных рынков, концепция «Единого неба» активно обсуждаются в рамках Единого экономического пространства (Белоруссия, Казахстан, Россия, с перспективой присоединения к ЕЭП Армении и Кыргызстана).

Имел место ряд дел в отношении российских авиационных властей в связи с созданием препятствий доступа на рынки международных перевозок. Улучшения ситуации удалось

достичь после создания Межведомственной комиссии по допуску перевозчиков на международные маршруты при Минтрансе России (МВК). Примерами успешной либерализации стали перевозки в Италию (Рим, Венеция, Милан), Великобританию (Москва – Лондон), Францию (Москва – Париж) и др. Результатом активных усилий по либерализации явился динамичный рост рынков международных перевозок, который за последние четыре года составил в среднем 20% в год. Сейчас ведётся работа по детализации порядка допуска перевозчиков к выполнению международных перевозок, исходя из требований конкуренции, выработке критериев последующего отбора среди конкурирующих авиакомпаний.

В последние годы принципиальным образом изменилась ситуация в сфере оказания услуг в аэропортах. 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). Принятие этого документа привело к тому, что в течение последующих 4 лет произошло существенное улучшение ситуации в сфере аэропортового обслуживания.

Анализ практики применения Правил доступа к услугам в аэропортах показал, что в сфере наземного обслуживания, как конкурентной, так и ранее традиционно относимой к сфере естественной монополии, появились конкурирующие операторы, что приводит к ограничению роста цен на их услуги. В настоящее время в этот 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 эти услуги оказываются.

Анатолий Голомолзин обратил внимание на то, что сегодня мы можем говорить не только о конкуренции в аэропортах, но и о конкуренции между аэропортами. Проведенный 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).

Подводя итог, А Голомолзин заявил о необходимости реализации системы мер, направленной на устойчивый многолетний рост воздушных перевозок. Для этих целей необходимо: развитие аэропортовой инфраструктуры с применением открытых прозрачных процедур привлечения инвесторов, а также механизмов государственно-частного партнёрства, вовлечения в хозяйственный оборот ранее выведенных аэропортов, аэродромов, посадочных площадок, 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, где 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; совершенствование системы продаж авиабилетов; повышение прозрачности деятельности в сфере авиации, в

том числе стандартов раскрытия информации с учётом лучшей международной практики; 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 формате утвержденных Правительством Российской Федерации Дорожных карт, в частности Дорожной картой «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». А. Голомолзин отметил, что реализация этой системы мер имеет особо важное значение в условиях замедления экономического роста и ухудшения макроэкономических показателей, а также выразил уверенность в том, что эта система мер будет иметь принципиальное значение для будущего устойчивого роста авиаперевозок и экономики в целом.