

С. В. Трофимов

кандидат юридических наук, доцент кафедры
предпринимательского и финансового права,
Байкальский государственный университет, г. Иркутск,
Trofimov-SV@isea.ru

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ АВИАПЕРЕВОЗОК

В статье рассмотрены правовые основы конкурентных отношений в сфере коммерческих перевозок пассажиров и грузов авиационным транспортом. Обращается внимание на сложность создания и развития конкуренции в авиационной деятельности и на ряд пробелов и противоречий в нормах действующего законодательства.

Ключевые слова: конкуренция; естественная монополия; субъекты естественно-монопольной деятельности; монопольно высокая цена; монопольно низкая цена; ценообразование и перевозочные тарифы.

S. V. Trofimov

PhD in Law, Associate Professor of
Entrepreneurial and Finance Law Department,
Baikal State University, Irkutsk,
Trofimov-SV@isea.ru

BASES OF LEGAL REGULATION THE COMPETITION IN THE SPHERE OF AIR TRANSPORTATION

In article legal basics of the competitive relations in the sphere of commercial transportations of passengers and freights by air are covered. The attention to complexity of creation and development of the competition in aviation activity and is paid to a number of gaps and contradictions in standards of the current legislation.

Keywords: competition; natural monopoly; subjects of natural and exclusive activity; exclusively high price; exclusively low price; pricing and transportation tariffs.

Необходимость создания благоприятных условий для конкуренции в сфере предпринимательства, безоговорочно признается деловым сообществом, а также, представителями всех государственных институтов. История правового регулирования конкуренции насчитывает в России около 25 лет, поскольку в советский период, в условиях административно-командной системы управления плановой

экономикой, конкурентных отношений как таковых просто не существовало, и они считались абсолютно чуждыми социалистической системе хозяйствования. Однако еще накануне распада СССР в России был принят первый закон¹, формулирующий основные принципы новых экономических отношений, в основе которых должна быть *конкуренция* между производителями товаров и услуг, и эти подходы начали постепенно вытеснять социалистические производственные отношения. В то же время, изучение действующих сегодня в данной сфере нормативных актов свидетельствует о том, что определенность в отношении конкуренции существует только на уровне самых общих идейных установок. Реальность такова, что конкретные цели и принципы правового регулирования конкуренции реализованы в российском законодательстве не лучшим образом и не обладают концептуальной ясностью и последовательностью.

Основным законодательным актом, регулирующим конкурентные отношения в различных сферах бизнеса, принято считать федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в котором сформулированы основополагающие понятия, обеспечивающие правовое регулирование этих отношений. Тем самым фактически признается, что конкуренция в сфере производства товаров и услуг уже вполне сложилась и нуждается только в защите. Справедливости ради, надо отметить, что в нормах закона 135-ФЗ содержится отсылка и к некоторым ключевым для конкурентных отношений категориям, в частности, таким, как *товар, товарный рынок, конкуренция* и к ряду других дефиниций, формирующих необходимый правовой инструментарий. И все же, следует признать, что данный Закон ориентирован преимущественно на предотвращение монополизации товарных рынков, на пресечение недобросовестной конкуренции и выявление ее признаков, а также, на решение иных задач, связанных главным образом не с развитием, а именно с защитой конкуренции.

Кроме того, нормы закона 135-ФЗ все же ориентированы на деятельность товаропроизводителей, притом, что рынок различного рода услуг формирует до 60 % российского ВВП и имеет устойчивую тенденцию к росту. При этом, значительная часть услуг приходится на услуги в сфере использования транспорта, оказываемые российскими и зарубежными перевозчиками пассажиров и грузов на коммерческой

¹ Имеется в виду закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монопольной деятельности на товарных рынках».

основе. К наиболее сложному виду предпринимательства в сфере транспортных перевозок относятся воздушные перевозки пассажиров и грузов, выполняемые самолетами и вертолетами гражданской авиации. Следует также учитывать, что деятельность примерно трехсот российских авиакомпаний, непосредственно выполняющих авиаперевозки, происходит в теснейшем взаимодействии с авиапредприятиями, обеспечивающими выполнение этих перевозок. Таким образом, авиакомпаниям для осуществления своей деятельности требуется достаточно сложная инфраструктура, без наличия которой эта деятельность невозможна.

Принято считать, что совокупность транспортных предприятий, в том числе, осуществляющих и обеспечивающих авиаперевозки образует особое экономическое пространство, которое соответствует признакам *естественной монополии*, правоотношения в которой имеют определенную специфику и регулируются специальным законодательством. Причем, не только в России, но и в большинстве зарубежных стран. Накопленный мировой опыт антимонопольного регулирования и российская правоприменительная практика, неопровержимо показывают, что есть объективная необходимость разработки такого законодательства для развития и защиты конкуренции между действующими в естественно-монопольной среде предприятиями транспорта.

При этом пассажирские и грузовые авиакомпании, хотя и действуют в естественно-монопольной среде, но, в то же время, находятся в конкурентной среде, активно соперничая друг с другом, в стремлении привлечь наибольшее число пассажиров, увеличить количество выполняемых рейсов и расширить сферу своей деятельности, как по территории России, так и в отношении зарубежных стран. Соответственно, в некоторых сегментах нашего авиарынка, с российскими авиакомпаниями вполне успешно конкурируют и зарубежные авиаперевозчики. Однако существенное влияние на конкуренцию авиаперевозчиков оказывают так называемые *субъекты естественной монополии*, к которым относятся аэропорты и предприятия, осуществляющие организацию и управление движением воздушных судов.

Ввиду повышенной сложности структуры воздушных перевозок, правоотношения в данной сфере регулируются нормами федерального закона от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Воздушного кодекса РФ¹ и большим количеством подзаконных нор-

¹ Принятый 19 марта 1997 г. федеральным законом № 60-ФЗ.

мативных актов. В соответствии с ст. 1 закона 147-ФЗ, целью данного закона является достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей, а также, эффективное функционирование субъектов естественных монополий. Как следует из ст. 2 данного закона его нормы обеспечивают регулирование отношений только между субъектами естественной монополии и иными организациями, осуществляющими деятельность в естественно-монопольной среде. При этом регулирование конкурентных отношений происходит только в косвенной форме, например, на основе ст. 8 закона 147-ФЗ («Обязанности субъектов естественных монополий»). Также косвенно на конкурентные отношения оказывает влияние содержание ст. 64 Воздушного кодекса РФ «Тарифы на услуги в области гражданской авиации и сборы за данные услуги, правила продажи перевозочных документов». При этом, что в Воздушном кодексе, как и в законе 147-ФЗ, вообще отсутствует слово «конкуренция» или его синонимы.

Очевидно, что сложность правового регулирования авиаперевозочной деятельности обусловлена сложностью отношений между *триадой* основных субъектов данного сегмента рынка услуг, к которым относятся авиакомпании (российские и зарубежные), аэропорты (федерального, регионального и местного уровня) и предприятия госкорпорации «Росаэронавигация», осуществляющие организацию и управление движением воздушных судов гражданской авиации. При этом авиакомпании, как это уже отмечалось выше, действуют в условиях свободной конкуренции, а региональные предприятия «Росаэронавигации» – относятся к субъектам естественной монополии. Что касается аэропортов, то из более чем сотни видов услуг (по содержанию приказа Министерства транспорта РФ № 241), которые аэропорты оказывают обслуживаемым ими авиакомпаниям, а также, пассажирам и грузоотправителям, только 8 из них вполне конкретно отнесены к услугам субъектов естественных монополий (по тексту Приложения к постановлению Правительства РФ от 23.04.2008 г. № 293, в котором дан перечень «услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством»). Тем не менее, независимо от соотношения естественно-монопольных и обычных услуг, оказываемых в аэропортах, цены и тарифы на все виды услуг данного *субъекта естественной монополии* (аэропорта) утверждаются и контролируются уполномоченными государственными органами.

Таким образом, развитие и защита конкурентных отношений в сфере воздушных перевозок регулируется нормами федерального закона от 26.07.2006 г № 135-ФЗ «О защите конкуренции», с учетом специфики правоотношений в данной сфере деятельности, определяемой содержанием закона 147-ФЗ «О естественных монополиях», Воздушного Кодекса РФ и сотен подзаконных нормативных актов различного уровня. При этом принято считать, что сложность структуры российского рынка авиаперевозок, находящегося в естественно-монопольной среде, существенным образом препятствует развитию конкуренции между авиакомпаниями и между предприятиями, обеспечивающими их деятельность. По этой причине конкурентные отношения в сфере авиаперевозок развиты слабо, а в некоторых сегментах аэропортовой деятельности – отсутствуют вообще.

Тем не менее, анализ норм конкурентного законодательства, применительно к правоотношениям в связи с услугами по перевозке пассажиров и грузов, представляют, по нашему мнению, большой интерес. При этом прежде всего, обращает на себя внимание недостаточность правового материала закона № 135-ФЗ, для регулирования конкуренции в сфере транспорта (в том числе, воздушного), особенно с учетом того, что перевозочная деятельность осуществляется в естественно-монопольной среде, что уже само по себе представляет достаточно серьезную проблему¹. Уместно заметить, что ряд правоведов, специализирующихся на исследовании конкурентных отношений в разных сферах предпринимательства, отмечают, что вряд ли вообще возможно создать совершенно одинаковое для всех видов товарных рынков правовое регулирование конкурентных отношений [1, с. 6]. Тем не менее, в рассматриваемом блоке законодательства отсутствуют определения не только в отношении деятельности в сфере транспорта, но и целый ряд правовых категорий общего характера.

Так, например, не вполне понятно, что представляет собой такой ключевой для данной сферы правового регулирования термин, как *субъект естественной монополии*. Притом, что уяснение правового статуса данного субъекта хозяйственной деятельности исключительно важно, так как из ст. 12 закона 147-ФЗ («Основания для принятия органами регулирования естественных монополий решений о применении методов регулирования»), следует, что орган регулирования

¹ По доступным для изучения исследованиям деятельности в сферах *естественных монополий*, можно сделать вывод, что таких работ на уровне диссертаций всего 2–3, что объясняется, надо полагать, высоким уровнем сложности предмета исследований.

деятельности естественной монополии «принимает решение о применении методов регулирования ... применительно к конкретному субъекту естественной монополии».

Если исходить из общеправовых подходов к понятию *субъект*, то таковыми должны признаваться субъекты гражданских правоотношений, к которым могут быть отнесены только юридические и физические лица. Такие лица определяются в постановлении Правительства РФ от 22.07.2009 г. № 599 («О порядке обеспечения доступа к услугам естественных монополий в аэропортах»), как «главный оператор» и «оператор». Однако закон 147-ФЗ определяет сущность естественной монополии только в целом (характеризуя ее, как «состояние товарного рынка»), но не раскрывая признаков ее субъектов. Соответственно многочисленные услуги в аэропорту оказывает не организация в целом, а ее конкретные структурные подразделения (эксплуатационные участки). По этой причине так значимы вопросы определения признаков принадлежности организации (например, аэропорта) к субъектам естественной монополии в ситуации, когда только некоторая часть оказываемых аэропортовых услуг (порядка восьми, по тексту постановления Правительства РФ от 23.04.2008 г. № 293), из более чем ста их разновидностей, могут быть достоверно определены, как относящиеся к естественно-монопольным.

Все это обуславливает необходимость достижения ясности с правовым статусом субъекта естественной монополии, так как довольно трудно представить себе юрисдикцию уполномоченного государственного органа (например, Федеральной антимонопольной службы РФ) в отношении «состояния рынка», а не конкретных юридических лиц, осуществляющих авиаперевозки или обеспечивающих авиаперевозочную деятельность.

Представляется непонятным, и об этом уже упоминалось выше, почему в законах 135-ФЗ и 147-ФЗ не дано определения такой правовой категории, как *рынок услуг*, так как, правовая сущность и регулирование этого рынка существенным образом отличается от понятия «товарный рынок». Это особенно значимо для правоотношений в сфере транспортной деятельности, и в первую очередь – для сферы авиаперевозок, в структуре которой совершенно явно различимы услуги по перевозке пассажиров и грузов (как основного вида услуг), и услуги обеспечивающего характера (услуги аэропортовые и услуги по организации полетов и управлению воздушными судами). Несмотря на тот очевидный факт, что услуги занимают на российских

рынках уже больший объем, чем товары, «товарный» подход прослеживается и в ведомственных нормативных актах. Так, например, принятый 28.04.2010 г. приказ Федеральной антимонопольной службы РФ № 220, называется «Об утверждении порядка проведения анализа конкуренции на товарном рынке».

Следует согласиться и с мнением одного из специалистов, исследующего конкурентные отношения, который указывает на неудачную грамматическую конструкцию такого ключевого для регулирования конкуренции понятия, как *монопольно-высокая цена* [2, с. 12]. По нашему мнению, эта формулировка неудачна и применительно к регулированию деятельности транспортных организаций, действующих в естественно-монопольной среде.

Дело в том, что в соответствии с п. 5 ст. 5 «Доминирующее положение» (закона № 135-ФЗ), «доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии». Далее по содержанию закона 135-ФЗ, в п. 1 ст. 6 «Монопольно высокая цена товара», которого, указано, что монопольно-высокой является цена, «установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке ...». Очевидно, что в ст. 6 закона речь идет о конкурентном рынке (который отсутствует в естественно-монопольной среде), поэтому квалифицировать положение хозяйствующего субъекта, как доминирующее, представляется, по нашему мнению, не вполне корректным. Тем не менее, данные субъекты *во всех случаях считаются доминирующими*. Причем для такого вывода не требуется проведения правоприменителем анализа состояния конкуренции, на что прямо указано в п. 12.5 приказа Минтранса РФ № 220 «Об утверждении порядка анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Есть и еще один аспект данной проблемы, связанный с полномочиями органов, определяющих предельные величины тарифов в отношении услуг, оказываемых в «транспортных терминалах, портах и аэропортах» (по содержанию п. 1 ст. 4 «Сферы деятельности субъектов естественных монополий» закона 147-ФЗ). Причем, это положение закона 147-ФЗ дополняется пунктом «б» постановления Правительства РФ от 10.12.2008 г. № 950, в котором определено, что «госрегулированию подлежит деятельность субъектов естественных мо-

нополий в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах, включенных в реестр субъектов естественных монополий и не вошедших в перечень субъектов естественных монополий, в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах», госрегулирование которых осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Таким образом, из положений приведенных выше нормативных актов следует, что транспортные организации различного назначения и их производственные подразделения, во всех случаях подлежат государственному регулированию в отношении цен и тарифов за оказываемые ими услуги в сфере авиаперевозок.

Не все благополучно, наверное, и с такой правовой категорией, раскрытой в законе 135-ФЗ «О защите конкуренции», как *монопольно-низкая цена*. Не вдаваясь в грамматические тонкости данного в ст. 7 Закона определения, следует отметить, что монопольно-низкая цена (далее – МНЦ) может быть установлена хозяйствующим субъектом, занимающим на рынке доминирующее положение, а также, при условии, что эта цена ниже суммы необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли этого субъекта. Несмотря на то, что эти признаки, по нашему мнению, совершенно не применимы для регулирования деятельности в естественно-монопольной среде, из диспозиции п. 2 ст. 7 закона 135-ФЗ следует, что в определенных условиях, существование МНЦ в естественной-монопольной сфере все же возможно (!).

Однако в большинстве стран мира поддерживается и поощряется деятельность так называемых *авиакомпаний-лоукостеров*¹, существование которых позитивно влияет на ценообразование и конкуренцию в пассажирских перевозках, понуждая другие авиакомпании снижать цены на билеты. В последние 7-8 лет попытки работать на пределе себестоимости неоднократно предпринимали и некоторые российские авиакомпании (чаще всего, не очень удачно). Тем не менее, такие авиакомпании в России все же есть (например, «Победа», «Добролет»), и они продолжают свои попытки закрепиться на рынке авиаперевозок. По нашему мнению, сегодня российская компания-лоукостер, независимо от занимаемой ею доли рынка перевозок,

¹ Компания-лоукостер осуществляет существенное снижение цен на авиабилеты за счет снижения уровня комфорта в полете для своих пассажиров и используя для вылета и прилета своих рейсов ночное и предутреннее время.

вполне может быть уличена в нарушении конкурентного законодательства из-за установления МНЦ.

Можно предположить, что к нарушителю может быть применена и ст. 19.5 Кодекса об административных правонарушениях («Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»). В диспозиции пп. 2.2 данной статьи есть формулировка: «злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на товарном рынке», которая, наверное, может быть применена и для субъектов, действующих в естественно-монопольной среде.

Как отмечает А. Ульянов [3, с. 65], рост цен и тарифов в последние 15–20 лет обусловлен главным образом недостаточным контролем со стороны государства за деятельностью естественно-монопольных рынков товаров и услуг. А постоянный рост тарифов естественных монополий является сегодня одной из основных причин инфляции и застоя в развитии российской экономики. Очевидно, что есть веские основания указать и на недопустимо слабую приспособленность норм федеральных законов 135-ФЗ и 147-ФЗ к правовому регулированию конкурентных отношений в сфере транспортных услуг. По содержанию закона 135-ФЗ «О защите конкуренции», (например, ст. 4 «Сфера применения ...») можно предположить, что его нормы ориентированы в большей степени на сегменты финансового рынка, но не на авиаперевозочную деятельность, и не на сферу транспорта в целом.

На основе очень ограниченного по объему и весьма поверхностного анализа правоотношений в сфере деятельности Гражданской авиации, можно сделать вывод, что немалый потенциал для решения этих задач связан и с совершенствованием норм конкурентного законодательства и подзаконной нормативной базы.

Список использованной литературы

1. Варламова А. Н. Отраслевой аспект в конкурентном праве / А. Н. Варламова // Конкурентное право. – 2015. – № 3.
2. Осипов М. Ю. Проблемы совершенствования законодательства о защите конкуренции / М. Ю. Осипов // Конкурентное право. – 2014. – № 4.
3. Ульянов А. ФАС против конкуренции / А. Ульянов // Эксперт. – 2012. – № 40.