



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

7 червня 2016 р.

Київ

№ 9-рк

Державна авіаційна служба України

Про здійснення заходів,
спрямованих на розвиток
конкуренції

За результатами дослідження ринків перевезення пасажирів авіаційним транспортом, зокрема ринків міжнародних авіаперевезень, Антимонопольний комітет України

ВСТАНОВИВ:

Під час дослідження ринків перевезення пасажирів авіаційним транспортом, зокрема ринків міжнародних авіаперевезень, Комітетом було проведено аналіз інформації, отриманої від Державної авіаційної служби України (далі – Державіаслужба) та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на ринках міжнародних авіаперевезень, та виявлено ряд проблемних питань, які стримують розвиток конкуренції на цих ринках.

Згідно з інформацією Державіаслужби станом на грудень 2015 року, відповідно до укладених міжурядових угод про регулярне повітряне сполучення існує можливість виконання регулярного повітряного сполучення з пунктів на території України до 68 країн, з яких:

17 країн не передбачають обмежень щодо кількості авіакомпаній і рейсів;

43 країни передбачають обмеження рейсів, з яких 5 – по одній авіакомпанії на маршрут;

8 країн, що передбачають обмеження призначення тільки по одному авіапідприємству від країни.

Отже, під час регулярного повітряного сполучення з пунктів на території України до ряду інших країн існують обмеження щодо кількості авіакомпаній і рейсів.

Процедуру надання, анулювання, відмови у наданні та обмеження обсягу прав на експлуатацію повітряних ліній українським та іноземним авіаперевізникам незалежно від форми власності, внесення змін до документів про права на експлуатацію повітряних ліній визначено Авіаційними правилами України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній», затвердженими наказом Державіаслужби від 24.10.2014 № 686, зареєстрованими в Міністерстві юстиції України 13.11.2014 за № 1440/26217 (далі – Правила).

Згідно з пунктом 1.4 Правил питання щодо надання, анулювання, відмови у наданні, обмеження обсягу прав на експлуатацію повітряних ліній та внесення змін до документів про права на експлуатацію повітряних ліній розглядаються комісією з розгляду питань щодо прав на експлуатацію повітряних ліній (далі – Комісія), яка утворюється наказом Державіаслужби.

Згідно із пунктом 1.6 Правил до повноважень Комісії належить розгляд питань щодо надання, відмови у наданні, обмеження обсягу, анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, внесення змін до документа про право на експлуатацію повітряної лінії.

Відповідно до пункту 1.13 за результатами своєї роботи Комісія приймає вмотивоване рішення, в якому може рекомендувати Голові Державіаслужби:

- надати право на експлуатацію повітряної лінії;
- відмовити в наданні права на експлуатацію повітряної лінії;
- обмежити обсяг прав на експлуатацію повітряної лінії;
- внести зміни до документа про право на експлуатацію повітряної лінії;
- анулювати право на експлуатацію повітряної лінії;
- залишити заяву без розгляду.

При цьому, Правилами передбачені можливість та підстави анулювання прав авіакомпаній на експлуатацію повітряних ліній.

Так, Порядок розгляду питань щодо анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній визначений у розділі 3 Правил.

А пунктом 3.1 Правил встановлені підстави для анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, зокрема однією з підстав є: нездійснення авіаперевізником експлуатації повітряної лінії, щодо якої надано право, протягом 12 місяців або припинення експлуатації такої повітряної лінії на 12 місяців.

Отже, авіаперевізник може отримати право на експлуатацію повітряної лінії і не використовувати частоти, або використовувати їх частково (не в повному обсязі), протягом 12 місяців, і весь цей час інший авіаперевізник, який хоче отримати право на експлуатацію цієї повітряної лінії чи частот, не може зайти на ринок.

Разом з тим, Правилами не передбачено порядок (процедуру), який встановлював би механізм та підстави для анулювання прав на експлуатацію частот, отриманих авіаперевізниками для виконання міжнародних рейсів, які фактично ними не експлуатуються, або експлуатуються частково (наприклад, експлуатуються 5 частот із 7 отриманих).

Також Правилами не передбачено надання іншим авіаперевізникам можливості отримання прав на експлуатацію частот, у разі фактичного не використання отриманих прав іншими авіаперевізниками, або використання їх не в повному обсязі.

Відповідно до наявної в Комітеті інформації, окремі авіакомпанії використовують не всі частоти, права на які були ними отримані у Державіаслужбі.

Так, відповідно до наданої Державіаслужбою інформації, на маршрутах, на яких є обмеження щодо кількості рейсів (за винятком маршрутів, на які призначено по одній авіакомпанії на маршрут та по одній авіакомпанії від країни) розклад руху на деякі рейси, право на експлуатацію яких було надано відповідним авіакомпаніям, не затверджувався, а отже, авіаперевізники не здійснювали ці рейси.

Однак, інші авіаперевізники, які бажають здійснювати міжнародні авіаперевезення, не можуть експлуатувати ці частоти для здійснення авіаційних перевезень доки не буде анульовано право на експлуатацію цих частот, а отже, міжнародні авіаперевезення на цих рейсах взагалі не здійснюються.

Також згідно з наданою деякими авіаперевізниками (зокрема, приватним акціонерним товариством «Авіакомпанія «Міжнародні Авіалінії України»

(далі - ПрАТ «МАУ»), товариством з обмеженою відповідальністю «Авіакомпанія «АТЛАСДЖЕТ Україна» (далі – ТОВ «Авіакомпанія «АТЛАСДЖЕТ Україна» тощо) інформацією, окремі авіаперевізники отримують права на експлуатацію частот, однак ці частоти не експлуатують.

Так, відповідно до наданих ПрАТ «МАУ» пояснень: «на практиці дуже часто виникає ситуація, за якої авіаперевізник отримує право на експлуатацію повітряної лінії щодо якої існують обмеження відповідно до міжнародних договорів України і не використовує свої права в повному обсязі. Одночасно інший авіаперевізник не може подати заяву на отримання таких невикористовуваних частот, а отже виникає ситуація, за якої збільшення обсягів перевезень просто блокується».

ТОВ «Авіакомпанія «АТЛАСДЖЕТ Україна» також звертає увагу на викладену ситуацію щодо неможливості отримання частот, права на які надані іншим авіакомпаніям, які ці частоти фактично не експлуатують, а також, що Правилами не визначений механізм обмеження обсягу прав на експлуатацію повітряних ліній.

Така ситуація на ринках міжнародних авіаперевезень склалась у зв'язку із відсутністю порядку (процедури), який передбачав би механізм анулювання Державіаслужбою права на експлуатацію частот, які фактично не використовуються авіакомпаніями на повітряних лініях під час виконання міжнародних рейсів, або використовуються ними частково (не в повному обсязі), та надання прав на експлуатацію цих частот іншим авіаперевізникам, які будуть здійснювати авіаперевезення.

Відсутність такого порядку (процедури) є стримуючим фактором для розвитку конкуренції на ринках міжнародних авіаперевезень.

З метою створення конкурентних засад на ринках міжнародних авіаперевезень доцільно було б передбачити в такому порядку (процедурі) положення, зокрема щодо:

- розгляду Державіаслужбою, у разі звернення авіаперевізника щодо отримання прав на експлуатацію частот, права на які отримані іншим авіаперевізником, але фактично ним не експлуатуються, або використовуються лише частково, можливості анулювання прав на ці частоти;
- можливості та механізму надання анульованих прав на експлуатацію частот іншим авіаперевізникам для виконання міжнародних рейсів тощо.

Відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України (далі - Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520, Державна авіаційна служба України (далі – Державіаслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури, який реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та є уповноваженим органом з питань цивільної авіації.

Згідно із пунктом 3 Положення основними завданнями Державіаслужби є:

- реалізація державної політики у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України;
- організація використання повітряного простору України.

Пунктом 4 Положення встановлено, що Державіаслужба відповідно до покладених на неї завдань:

- здійснює розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України;
- надає право на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам відповідно до положень законодавства, міжурядових угод про повітряне сполучення та інших домовленостей на рівні авіаційних властей;
- установлює правила та порядок організації польотів цивільних повітряних суден;

- здійснює в межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо забезпечення розвитку та захисту конкуренції в галузі цивільної авіації.

Відповідно до пункту 8 Положення Державіаслужба в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, відповідно до стандартів і рекомендованої практики ІКАО, нормативних актів інших міжнародних авіаційних організацій та з урахуванням законодавства ЄС у галузі цивільної авіації розробляє та приймає авіаційні правила України, що регулюють діяльність цивільної авіації та використання повітряного простору, і видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

Отже, Державіаслужба відповідно до покладених на неї завдань розробляє та впроваджує порядки та правила в галузі цивільної авіації.

Державіаслужба є органом влади у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Відповідно до статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика, зокрема у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності здійснюється, зокрема, органами державної влади.

Органи влади зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Враховуючи викладене, з метою здійснення заходів, спрямованих на розвиток конкуренції на ринках міжнародних авіаперевезень, на підставі пункту 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України надає Державній авіаційній службі України такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

З метою розвитку конкуренції на ринках міжнародних авіаперевезень розробити порядок (процедуру), який передбачав би механізм анулювання прав на експлуатацію частот, отриманих авіаперевізниками для виконання міжнародних рейсів, але які ними фактично не використовуються, або використовуються не в повному обсязі, для надання іншим авіаперевізникам дозволу на експлуатацію цих частот.

Рекомендації органів Антимонопольного комітету України є обов'язковими для розгляду органами і особами, яким вони надані.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 10-денний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ