

DOI: 10.37791/2687-0657-2023-17-5-19-40

Обоснованность регулирования сборов и тарифов на услуги в аэропортах

А. Н. Зубенко^{1,2*}, А. А. Курдин^{1,3}

¹ *Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия*

² *Фонд «Центр стратегических разработок», Москва, Россия*

³ *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России, Москва, Россия*

* *zubenko.an@gmail.com*

Аннотация. Статья посвящена проблеме обоснованности регулирования сборов и тарифов на аэропортовые услуги. Актуальность исследования обусловлена критикой необходимости регулирования аэропортовых услуг в условиях коммерциализации отрасли из-за спорности естественно-монопольного статуса аэропортов, потенциала межаэропортовой конкуренции и жизнеспособности альтернативных механизмов управления транзакциями. Цель исследования – проанализировать возможные обоснования необходимости регулирования услуг в аэропортах и выявить ограничения каждого из обоснований. Анализ проводится в рамках двух подходов: модели естественной монополии теории отраслевых рынков и сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив новой институциональной экономической теории. Были получены следующие результаты. Во-первых, показано, что необходимость введения регулирования обосновывается наличием двух рисков – риска злоупотребления доминирующим положением и риска экспроприации инвестиций потребителей услуг аэропортов. Во-вторых, в части ограничений обоснований систематизированы факторы, способствующие усилению либо ослаблению рыночной власти аэропортов. В-третьих, выявлены характеристики аэропортов, которые подлежат оценке для принятия решения о необходимости регулирования. В-четвертых, продемонстрировано, что уровень риска экспроприации активов изменяется в зависимости от масштаба деятельности аэропорта и его роли в маршрутных сетях авиакомпаний. Таким образом, сделан вывод о том, что в рамках каждого из рассмотренных подходов решение о введении регулирования услуг в аэропортах должно приниматься не для отрасли в целом, а для отдельных аэропортов. Показаны возможные риски избирательного подхода к регулированию услуг в аэропортах (расширение дискреции регулятора, рост издержек регулятора в связи с необходимостью проведения анализа для рассматриваемых аэропортов, коррупционные риски), которые необходимо учитывать при проектировании соответствующих норм в случае принятия решения о внедрении предлагаемого подхода к регулированию.

Ключевые слова: аэропортовые услуги, регулирование услуг в аэропортах, злоупотребление доминирующим положением в аэропортах, экспроприация инвестиций потребителей услуг аэропортов, необходимость регулирования услуг в аэропортах

Для цитирования: Зубенко А. Н., Курдин А. А. Обоснованность регулирования сборов и тарифов на услуги в аэропортах // Современная конкуренция. 2023. Т. 17. № 5. С. 19–40. DOI: 10.37791/2687-0657-2023-17-5-19-40

Validity of Regulation of Airport Services Fees and Tariffs

A. Zubenko^{1,2*}, A. Kurdin^{1,3}

¹ *Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia*

² *Center for Strategic Research Foundation, Moscow, Russia*

³ *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia*

* *zubenko.an@gmail.com*

Abstract. The article examines the problem of the validity of regulation of airport services' fees and tariffs. The study is relevant amid criticism of the need for regulation in the context of commercialization of the industry given the disputes over natural monopoly' status of airports, potential competition between airports and the viability of alternative transaction governance mechanisms. The objective of the research is to analyze possible justifications for the necessity of airport services regulation and to reveal limitations of each of justifications. The analysis is carried out within the framework of two approaches: the natural monopoly model of the theory of industry organization and a comparative analysis of discrete structural alternatives from the new institutional economic theory. The following results were obtained. Firstly, the research shows that the necessity of regulation within the framework of these approaches is justified by the presence of two risks – the risk of abuse of a dominant position and the risk of expropriation of investments made by consumers of airport services. Secondly, concerning the limitations of the justifications, the article systematizes the factors contributing to the strengthening or weakening of the market power of airports. Thirdly, the research identifies the characteristics of airports that are subject to examination when examining the need of for regulation. Fourth, it is demonstrated that the level of risk of expropriation of assets varies depending on the scale of the airport's activities and the role of the airport in the route networks of airlines. Thus, the paper concludes that within the framework of each of the approaches considered, the decision to introduce regulation of services at airports should be made not for the industry as a whole, but for individual airports, and shows the possible risks of a selective approach to regulating services at airports (the expansion of the regulator's discretion, the increase in the regulator's costs due to the need for analysis for the airports under consideration, corruption risks), which must be taken into account when designing relevant regulations if a decision is made to implement the proposed approach to regulation.

Keywords: airport services, regulation of airport services, abuse of dominant position in airports, expropriation of airport users' investments, necessity of airport services regulation

For citation: Zubenko A., Kurdin A. Validity of Regulation of Airport Services Fees and Tariffs. *Sovremennaya konkurentsia*=Journal of Modern Competition, 2023, vol.17, no.5, pp.19-40 (in Russian). DOI: 10.37791/2687-0657-2023-17-5-19-40

Введение

В России и ряде стран мира в отношении аэропортовой отрасли, подобно другим инфраструктурным отраслям, действует экономическое регулирование. С теоретической точки зрения необходи-

мость введения регулирования может обосновываться с помощью двух подходов: модели естественной монополии в рамках теории отраслевых рынков и сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив в рамках новой институциональной экономической теории.

Аэропорты характеризуются рядом авторов как естественные монополии, что связано с высокой долей фиксированных затрат на инфраструктуру и субаддитивностью издержек (либо наличием экономии от масштаба). Если аэропорт находится в частной собственности, возникает риск злоупотребления доминирующим положением. Ограничение возможности свободно назначать цену с помощью регулирования призвано предотвратить риск злоупотребления доминирующим положением, побудить монополиста поддерживать эффективный уровень затрат и приблизить уровень выпуска к общественно оптимальному [19, с. 27; 24, с. 14].

В рамках сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив экономическое регулирование рассматривается в качестве одного из механизмов управления сделками, позволяющего снизить транзакционные издержки клиентов аэропортов. Для аэропортовой отрасли характерен высокий уровень специфичности активов, в связи с чем возникают риски оппортунистического поведения участников транзакций в виде экспроприации квазиренды. Регулирование услуг в аэропортах может рассматриваться как форма долгосрочного контракта, исполнение которого контролируется регулятором, позволяющим обеспечить защиту инвестиций пользователей услуг аэропортов и, как следствие, снизить транзакционные издержки.

Учитывая, что экономическое регулирование вносит искажения в работу как регулируемого, так и связанных рынков, регулятор сталкивается с дилеммой в виде выбора между несовершенной конкуренцией и несовершенным регулированием [19, с. 29; 26, с. 63]. Ни одно из возможных обоснований регулирования услуг в аэропортах не является безусловным, а в некоторых случаях регулирование представляется избыточным. В частности, на фоне либерализации рынка авиаперевозок и коммерциализации аэропортовой отрасли необходимость регулиро-

вания тарифов и сборов в аэропортах ставится под сомнение из-за спорности естественно-монопольного статуса аэропортов, возможности межаэропортовой конкуренции и жизнеспособности альтернативных механизмов управления транзакциями.

Отметим, что отказ от экономического регулирования аэропортов в международной практике встречается редко, однако его жесткость варьируется от регулирования тарифов и сборов методом «издержки плюс» до ценового мониторинга [24, с. 14]. В России в отношении аэропортовой отрасли действует естественно-монопольное регулирование, так как согласно ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон № 147-ФЗ) услуги в аэропортах отнесены к сферам деятельности субъектов естественных монополий, отдельные услуги являются регулируемыми. Вместе с тем в российское законодательство о естественных монополиях заложена возможность дерегулирования отрасли: согласно п. 3 ст. 4 Закона № 147-ФЗ «не допускается сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий... из состояния естественной монополии... в состояние конкурентного рынка».

Таким образом, актуальность обретает анализ обоснований необходимости регулирования сборов и тарифов на услуги в аэропортах, а также выявление ограничений каждого из обоснований, что позволит определить факторы, влияющие на обоснованность введения регулирования в рассматриваемых аэропортах.

Услуги в аэропортах: общая характеристика

Аэропорты оказывают потребителям два типа услуг: авиационные и неавиационные (табл. 1). Авиационные услуги связаны со взлетом и посадкой воздушных судов и связанным с ними обслуживанием пассажиров и грузов. Неавиационные

Таблица 1. Классификация аэропортовых услуг

Table 1. Classification of airport services

Авиационные <i>Aeronautical</i>	Неавиационные <i>Non-aeronautical</i>
Обеспечение взлета и посадки воздушного судна <i>Aircraft takeoff and landing</i>	Продажа товаров и услуг в терминале аэропорта <i>Retail</i>
Обслуживание воздушного судна <i>Handling</i>	Общественное питание в аэропорте <i>Food and beverage</i>
Обслуживание пассажиров <i>Processing of passengers</i>	Сдача помещений в аренду <i>Rents</i>
Обеспечение безопасности <i>Aviation security</i>	Обеспечение авиационным топливом <i>Aircraft fueling</i>
Обработка багажа, грузов и почты <i>Baggage, cargo, mail handling</i>	Автомобильная парковка <i>Car parking</i>
Продажа авиабилетов <i>Ticket sales</i>	Реклама в аэропорте <i>Advertising</i>
	Обеспечение бортовым питанием <i>In-flight catering</i>
	VIP-обслуживание пассажиров <i>VIP passenger services</i>

Источник: [1, с. 33; 4, с. 48; 15, с. 122].

услуги представляют собой деятельность, напрямую не связанную с обслуживанием воздушных судов. Как правило, они связаны с коммерческим использованием терминала и территории аэропорта. Отметим, что некоторые категории услуг (в частности, обеспечение авиационным топливом, обработка багажа) могут быть отнесены отдельными авторами как к авиационным, так и к неавиационным [15, с. 121].

Помимо этого, услуги в аэропортах можно разделить на регулируемые и нерегулируемые. Перечень регулируемых услуг субъектов естественных монополий в аэропортах изложен в постановлении Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 № 293 «О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних

водных путей». К регулируемым услугам относятся:

- обеспечение взлета, посадки и стоянки воздушных судов;
- предоставление аэровокзального комплекса;
- обеспечение авиационной безопасности;
- обслуживание пассажиров;
- обеспечение заправки воздушных судов авиационным топливом;
- хранение авиационного топлива.

Исторический обзор

Исторически аэропорты находились в государственной или муниципальной собственности. Предполагалось, что аэропорты не имеют и не используют рыночную власть, поскольку доходы от аэропортовых сборов использовались для покрытия операционных расходов, тогда как для инвестирова-

ния в аэропортовую инфраструктуру требовалась государственная поддержка [14, с. 3]. Услуги аэропортов относили к услугам общего пользования, не оказывающим значимого влияния на авиационную отрасль [6, с. 14], так как в силу зарегулированности отрасли ценовая конкуренция между авиакомпаниями была ограниченной. Как следствие, их чувствительность к росту аэропортовых сборов была сравнительно невысокой. В условиях низкого уровня ценовой конкуренции на нижестоящем рынке функционирование аэропортов не характеризовалось высокой эффективностью, так как аэропорты могли легко переносить возрастающие издержки, обусловленные неэффективным управлением, на авиакомпании, которые, в свою очередь, повышали цены на авиаперевозки для потребителей [24, с. 11]. Как отмечает С. Барретт, «отсутствие конкуренции между авиакомпаниями нашло отражение в отсутствии конкуренции между аэропортами» [6, с. 13–14].

В последнюю четверть XX века в мире началась либерализация авиационной отрасли. Первоначально изменения затронули рынок авиаперевозок: в 1978 году в США был принят Закон о дерегулировании авиакомпаний, значительно сокративший полномочия Совета по гражданской авиации, который прекратил существование к 1985 году после передачи оставшегося функционала другим ведомствам. Авиакомпании получили возможность свободно устанавливать цены, облегчилась процедура выхода перевозчиков на новые маршруты: если ранее было необходимо доказать, что предлагаемая услуга будет служить «общественному удобству и необходимости», то после дерегулирования желающий выйти на маршрут должен был соответствовать минимальным финансовым и операционным стандартам, причем бремя доказывания было перераспределено стороне, возражающей против входа новой компании [18, с. 93].

Возникновение конкуренции между авиакомпаниями, в том числе появление низко-

бюджетных авиакомпаний, привело к тому, что у авиакомпаний повысилась доля издержек, приходящаяся на услуги аэропортов. От аэропортов требовалось повысить эффективность предоставляемых услуг [24, с. 11], началась коммерциализация аэропортовой отрасли. Аэропорты стали переходить в частную собственность на волне приватизации государственных активов в 1980-х гг. Так, в 1986 году Управление аэропортов Великобритании (British Airport Authority) стало частной компанией.

Регулирование как инструмент предотвращения злоупотребления доминирующим положением

Регуляторы видели в переходе аэропортов в частную собственность риски злоупотребления доминирующим положением. Допущения о наличии такого риска подкреплялись негативным опытом приватизации в других инфраструктурных отраслях, а именно в сферах телекоммуникаций и газоснабжения [10, с. 4].

Риск злоупотребления доминирующим положением и борьба с ним

Данный риск связан с тем, что оператор аэропорта контролирует ключевые мощности (взлетно-посадочные полосы, сооружения и др.), используемые для оказания услуг по воздушной перевозке пассажиров и грузов [21, с. 25], и, как следствие, может обладать рыночной властью. Кроме того, он имеет стимулы для злоупотребления ею: поскольку частный оператор аэропорта ориентирован на максимизацию прибыли, в его интересах будет установить монопольно высокую ставку тарифов на оказываемые услуги, что будет сопряжено с возникновением потерь мертвого груза. Помимо этого, в отсутствие конкурентного давления менеджмент аэропорта не имеет стимулов к оптимизации производственного процесса в интересах сокращения издержек, так как может перенести издержки на потребителей

услуг аэропорта за счет низкой эластичности спроса на аэропортовые услуги.

Как отмечает Международная ассоциация воздушного транспорта (IATA), в отсутствие регулирования аэропорты, по большей части являющиеся естественными монополиями, могут произвольно повышать цены на услуги, что приведет к «избыточной и необоснованной прибыли и (или) снижению эффективности предоставляемых услуг» [9].

Высокие ставки тарифов и сборов на аэропортовые услуги также могут оказать негативное воздействие на нижестоящие рынки: так как аэропортовые сборы составляют издержки авиакомпаний, изменение ставок сборов может оказать воздействие на конкуренцию на рынке авиаперевозок. В свою очередь, изменение цен на авиабилеты может отразиться в том числе на туристической отрасли [16, с. 4–5].

В этой ситуации пресечь потери в общественном благосостоянии может регулятор, который ограничит возможность установления произвольных ставок тарифов и сборов. Злоупотребление доминирующим положением может пресекаться двумя типами инструментов: *ex ante* путем регулирования сборов и тарифов либо *ex post* средствами антимонопольного законодательства. Использование конкурентного права для пресечения потенциальных злоупотреблений со стороны аэропортов критикуется из-за создания неопределенности для участников трансакций в аэропорте: для оператора аэропорта сложность будет представлять выбор ставки тарифов и сборов, которая будет сочтена регулятором обоснованной, тогда как авиакомпании в случае, если величина тарифов и сборов будет завышенной, будут вынуждены нести временные и финансовые затраты на оспаривание ставок в судебном порядке [25, с. 4]. Отметим, что *ex ante* регулирование тарифов и сборов является преобладающей формой (по данным Международного совета аэропортов, в 2015 году лишь в 8% глобальных аэропортов регули-

рование не применялось вовсе либо применялось «нежесткое» регулирование [15, с. 187]), вместе с тем институциональный дизайн мер регулирования значительно различается в зависимости от рассматриваемой юрисдикции.

Основания рыночной власти аэропортов

Из вышеописанного следует, что уровень рисков потерь в общественном благосостоянии зависит от уровня рыночной власти аэропорта. Изложим далее факторы, которые приводят к усилению рыночной власти аэропортов.

Во-первых, по мнению ряда регуляторов и исследователей, аэропортовая отрасль является естественно-монопольной, так как для нее характерны наличие экономии от масштаба и субаддитивность затрат.

Для некоторых уровней выпуска аэропортов имеет место экономия от масштаба из-за значительной доли фиксированных издержек в общей структуре затрат. В связи с экономией от масштаба имеет место субаддитивность затрат [3, с. 23–24], при этом важно отметить, что условие субаддитивности затрат может выполняться даже при выборе фирмой уровня выпуска, соответствующего возрастающему участку кривой предельных издержек до достижения количества, вдвое превышающего уровень эффективного масштаба производства: такой случай называют слабой естественной монополией [23, с. 5–6]. Как следствие, до данного уровня выпуска одна фирма сможет оказывать аэропортовые услуги с меньшими издержками, чем в случае, если бы участников рынка было несколько.

К фиксированным издержкам аэропортов следует отнести строительство ВПП, терминалов и др. После их строительства средние издержки сокращаются по мере роста численности пассажиропотока до исчерпания пропускной способности, после чего возникает отрицательный эффект масштаба. В эмпирических исследованиях

наличие экономии от масштаба отмечается для аэропортов с пассажиропотоком от 1,5 до 12,5 (либо даже 90) млн человек в год [23, с. 3]. Некоторые авторы утверждают, что экономия от масштаба характерна скорее для небольших аэропортов, поскольку начиная с определенных значений пассажиропотока повышаются средние издержки увеличения пропускной способности, что обусловлено ограниченностью пространства, а также растущей сложностью координации различных функций в одном аэропорте [14, с. 10; 26, с. 65]. Также примечательно, что средние издержки наращивания пропускной способности аэропортов имеют возрастающий, а не убывающий характер, что характерно для естественно-монопольных отраслей [24, с. 13].

Во-вторых, аэропортовая отрасль характеризуется сравнительно высокими барьерами входа. Инвестиции в аэропортовую инфраструктуру представляют собой невозвратные издержки в силу высокой специфичности активов и сложности их альтернативного использования в случае ухода с рынка. Немаловажно, что инвестиции окупятся только к моменту выхода аэропорта на устойчивые значения грузового и пассажирского трафика [16, с. 6–7]. Для предотвращения входа на рынок новых участников действующий аэропорт может избыточно наращивать предельную пропускную способность, что позволит ему оказывать аэропортовые услуги с более низкими издержками, чем у нового участника рынка [16, с. 6].

Таким образом, вероятность входа нового игрока ниже, если действующий аэропорт располагает незадействованными мощностями, и выше, если он перегружен и не может обслуживать растущий трафик [10, с. 8]. Еще одним реалистичным сценарием входа на рынок является переход к обслуживанию пассажиров в аэропортах, ранее используемых для грузовых перевозок, в военных либо экспериментальных целях [11, с. 11].

В-третьих, на рыночную власть аэропорта влияют пространственные факторы. Для строительства аэропорта требуется земельный участок сравнительно большого размера: так, чтобы принять среднемагистральный самолет, в среднем необходима взлетно-посадочная полоса длиной чуть менее 2 км. Вместе с тем возможность использования участков под аэропортовую деятельность вблизи городов ограничивается ввиду действия шумовых, экологических и градостроительных норм, что затрудняет строительство нового аэропорта, тогда как существующие аэропорты фактически обретают монопольное положение [11, с. 11]. Кроме того, наиболее привлекательные участки для размещения аэропорта, как правило, уже заняты, в связи с чем новый аэропорт может быть построен в месте, менее удобном для пассажиров [16, с. 5]. Как следствие, действующие аэропорты могут иметь рыночную власть из-за ренты, связанной с расположением в привлекательном для пассажиров месте с ограниченной доступностью земельных участков [7, с. 144].

В-четвертых, в аэропортах также наблюдается экономия от разнообразия, которая может проявляться либо за счет использования того же оборудования для оказания различных услуг, либо за счет производства побочного продукта [20, с. 7]. Например, автомобили технических служб (погрузчики и т. п.), используемые для обработки пассажирских рейсов, применимы при обслуживании грузовых рейсов, помимо этого, часть терминалов используется для обслуживания пассажиров как внутренних, так и международных рейсов.

В-пятых, рыночную власть также укрепляет наличие сетевых эффектов для потребителей услуг аэропорта. Для авиакомпании выгодна концентрация рейсов в одном из узловых аэропортов вместо нескольких, расположенных в одном городе, что позволяет предлагать больше стыковочных рейсов, а также задействовать для обслуживания авиамаршрутов более вместительные

и экономичные самолеты. Кроме того, при переключении рейсов в другой аэропорт для авиакомпаний возникнут издержки, связанные с необходимостью дублирования затрат, необходимых для оказания услуг в аэропорте (наем и обучение персонала, изменение расписания рейсов, выстраивание взаимодействия с администрацией аэропорта и др.) [16, с. 7]. Удобство для пассажира заключается в расширении маршрутной сети аэропорта и частоты рейсов, что осложняет ценовую конкуренцию со стороны аэропортов, которые могут рассматриваться в качестве субститутов [26, с. 66].

Факторы, ограничивающие рыночную власть аэропорта

Далее рассмотрим факторы, ограничивающие рыночную власть аэропортов. Во-первых, это конкуренция между аэропортами и другими видами транспорта. Во-вторых, это рыночная власть покупателя. В-третьих, при высокой доле неавиационного сегмента аэропортовых услуг в структуре доходов у оператора аэропорта могут отсутствовать стимулы к завышению цен на услуги в авиационном сегменте.

Аэропорты могут конкурировать между собой как по цене, так и по качеству предоставляемых услуг. Возможно выделить следующие формы межаэропортовой конкуренции [27, с. 120]:

- конкуренция в пределах локального рынка;
- конкуренция за стыковочные рейсы;
- конкуренция за грузовые потоки;
- конкуренция между туристическими направлениями.

Основным понятием при рассмотрении межаэропортовой конкуренции в пределах локального рынка является зона охвата, которую можно определить как зону, время в пути либо расстояние до аэропорта в пределах которой не превышает некоторую величину. Соответственно, если в пределах зоны охвата расположено несколько аэропортов, авиакомпания прини-

мает решение об осуществлении рейсов из одного либо нескольких аэропортов на данном локальном рынке. Аналогично пассажиры, помимо выбора авиакомпании, выполняющей маршрут в точку назначения, могут выбирать между точками отправления. Д. Старки утверждает, что пространственная конкуренция между аэропортами существует не только на пересечениях зон охвата аэропортов: касания двух зон может быть достаточно для снижения цен вследствие межаэропортовой конкуренции, поскольку аэропорт не сможет отделить пассажиров, находящихся в зоне охвата лишь одного аэропорта, от тех, кто оказывается в зоне охвата нескольких аэропортов [26, с. 68]. Может проявиться и обратный эффект: если у аэропортов с пересекающимися зонами охвата отсутствует возможность увеличения пропускной способности, их собственники могут пойти на сговор [24, с. 23] с целью раздела рынка.

Размер зоны охвата зависит от типа осуществляемых рейсов: по мере повышения дальности перелета, а также снижения цены авиабилета зона охвата имеет тенденцию к увеличению. Это объясняется тем, что пассажир соотносит время в пути до аэропорта с общим временем пути до пункта назначения (аналогичное справедливо для затрат на поездку до аэропорта и пункта назначения) [22, с. 16].

Предметом конкуренции между узловыми аэропортами является выполнение стыковочных рейсов, на которые, как правило, приходится большая часть трафика больших аэропортов [27, с. 122]. Выступать точкой для выполнения стыковки могут многие аэропорты вне зависимости от их зоны охвата: например, при выполнении рейса между городами стран Юго-Восточной Азии и США авиакомпания может выбрать для стыковки один из аэропортов, расположенных на Ближнем Востоке либо в Европе, причем в каждом из регионов может быть выбран любой из хабов. Вследствие наличия множества аль-

тернатив переключения между аэропортами конкуренция между хабами оценивается как высокая [27, с. 122].

Грузовые авиаперевозки также характеризуются конкурентностью в силу высокой чувствительности заказчиков по цене и сравнительной простотой выбора альтернативных маршрутов: если выполнение прямого маршрута между двумя точками является затратным, может быть выбран составной маршрут с конечной точкой в любом аэропорте из расположенных около точки отправления и назначения [27, с. 123].

Аэропорты также участвуют в конкуренции туристических направлений, поскольку стоимость и качество аэропортовых услуг напрямую влияют на привлекательность туристических продуктов в данном регионе [27, с. 123].

Кроме того, на некоторых маршрутах аэропорты конкурируют с другими видами транспорта, в особенности с высокоскоростными поездами, что также известно как интермодальная конкуренция. Отметим, что уровень интермодальной конкуренции для аэропорта зависит от доли коротких маршрутов от общего числа рейсов [10, с. 8].

Еще одним фактором, ограничивающим рыночную власть аэропортов, является рыночная власть покупателя. Она основывается на возможности авиакомпании перейти в альтернативный аэропорт на локальном рынке, а если аэропорт является хабом – в другой узловой аэропорт [24, с. 36]. Переговорная власть авиакомпании тем выше, чем выше ее доля от общего числа рейсов, а также доля стыковочных пассажиров, доставляемых в аэропорт [7, с. 145], так как от этих факторов зависит объем выручки аэропорта, который может быть потерян при переносе рейсов в другой аэропорт. Также для аэропортов характерна конкуренция за привлечение авиакомпаний, в связи с чем у последней возникают возможности оказания давления на аэропорты [19, с. 30] с целью получения наилучших условий предоставления услуг.

В некоторых случаях для оператора аэропорта может не быть оптимальным завышение величины аэропортовых сборов [26]. Аэропорты предлагают как авиационные, так и неавиационные услуги, спрос на которые характеризуется взаимодополняемостью: рост пассажиропотока в аэропорте приводит к росту прибыли в неавиационном сегменте. Таким образом, для аэропорта выгодно наращивать пассажиропоток до тех пор, пока прирост прибыли в неавиационном сегменте превышает сокращение прибыли из-за снижения сборов в авиационном сегменте. В таком случае аэропорт не будет злоупотреблять рыночной властью, объем выпуска в авиационном сегменте (число принимаемых воздушных судов, численность пассажиропотока) будет выше объема, при котором предельная выручка равна предельным издержкам, а величина сбора за аэропортовые услуги будет в среднем ниже, чем если бы аэропорт предоставлял только авиационные услуги, тогда как сокращение доходов в авиационном сегменте будет компенсировано прибылью от оказания неавиационных услуг.

Возникновение стимулов для оператора аэропорта по увеличению объема оказания услуг в авиационном сегменте возможно при выполнении двух условий [24, с. 39]. Во-первых, оператор аэропорта должен быть финансово заинтересован в росте выручки, прибыли либо объеме выпуска, что создаст стимулы по привлечению большего числа потребителей в неавиационный сегмент рынка. Если же действуют ограничения по владению акциями аэропорта, менеджмент может не быть заинтересован в максимизации прибыли акционеров за счет снижения авиационных сборов и увеличения пассажиропотока. Во-вторых, доходность от увеличения числа потребителей в неавиационном сегменте должна быть достаточной, чтобы покрыть сокращение авиационных сборов. Она в том числе зависит от эластичности спроса пассажиров по величине авиационных сборов, объема расходов пассажиров

в предприятиях розничной торговли в аэропорте, а также от величины операционной прибыли данных предприятий, в том числе от структуры спроса на рынке авиаперевозок [26, с. 69–72].

Развивая рассмотренный выше пример максимизации прибыли оператором аэропорта на авиационном и неавиационном сегментах рынка аэропортовых услуг, Д. Старки приходит к выводу, что *ex ante* регулирование деятельности аэропортов является излишним, поскольку в бизнес-модель аэропортов заложены стимулы к максимизации пассажиропотока за счет сокращения авиационных сборов, тогда как злоупотребления доминирующим положением могут пресекаться средствами антимонопольного законодательства [26, с. 72].

Примечательно, что для аэропортов России такое распределение выручки нехарактерно: в статье Н. Ю. Ярошевич и В. Ж. Дубровского 2015 года упоминается, что специалисты оценивают уровень доходов российских аэропортов от неавиационной деятельности в 25% от совокупной выручки [5, с. 113]. Финансовая отчетность российских аэропортов за 2021 г. в целом подтверждает справедливость данной оценки. Так, для аэропорта Пулково (Санкт-Петербург, 3-е место среди аэропортов России по числу пассажиров в 2021 году) доходы от авиационной деятельности составили 80% от общей выручки, причем доля доходов от аэропортовых сборов, тарифы на которые устанавливаются в рамках регулирования субъектов естественных монополий, составила 42,8% от совокупной выручки¹. В статье Н. Ю. Ярошевич и В. Ж. Дубровского высокое значение доли выручки от регулируемых тарифов интерпретируется как фактор, дестимулирующий аэропор-

ты повышать экономическую и технологическую эффективность функционирования, делается вывод о том, что государственное регулирование тарифов и сборов не позволяет предотвратить монополизацию рынка, не способствует оптимизации издержек и повышению конкурентоспособности аэропортов [5, с. 113–114]. Низкая доля неавиационного сегмента также может свидетельствовать о завышенном уровне установленных государством тарифов на аэропортовые услуги, в связи с чем у оператора аэропорта искажаются стимулы повышать коммерциализацию неавиационного сегмента рынка, либо же сравнительно низкая доля неавиационных услуг в выручке может быть следствием недостаточной емкости спроса на данном сегменте рынка, в связи с чем вопрос подлежит дальнейшему исследованию.

Обоснованность регулирования в интересах минимизации общественных потерь

Приведем далее критику необходимости регулирования сборов и тарифов на услуги аэропортов с целью минимизации общественных потерь, связанных с риском злоупотребления доминирующим положением.

Во-первых, само по себе установление сравнительно высоких аэропортовых сборов не обязательно приведет к снижению общественного благосостояния. В случае, если аэропорт функционирует близко к предельной пропускной способности, установление высоких цен позволяет ратационировать спрос в условиях перегрузки, а также создает стимулы к инвестированию в аэропортовую инфраструктуру. Как следствие, важно различать основания повышения цены: направлены ли они на преодоление перегруженности инфраструктуры или вызваны монопольным положением на рынке [7, с. 159].

Во-вторых, регулирование может приводить к потерям эффективности за счет искажения стимулов. Если в регулирование заложен принцип увязывания аэропортовых сбо-

¹ Аудиторское заключение независимого аудитора о бухгалтерской (финансовой) отчетности ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы» за 2021 год // ООО «Воздушные Ворота Северной Столицы». Март 2022 г. С. 42. URL: https://pulkovoairport.ru/docs/files/reports/fin_2021.pdf (дата обращения: 28.08.2023).

ров с затратами, у оператора аэропорта не будет стимулов повышать производственную эффективность, однако возникнут стимулы избыточно инвестировать в капитал (что известно как эффект Аверча – Джонсона). Более того, регулирование ограничивает возможность межаэропортовой конкуренции за счет ограничения возможности конкуренции по цене.

Вывод о необходимости регулирования аэропортов для минимизации риска злоупотребления доминирующим положением

Выделим основные факторы, влияющие на рыночную власть аэропорта, а также индикаторы, по которым можно оценить актуальность данного фактора для рассматриваемого аэропорта (табл. 2).

Можно заметить, что соотношение факторов, усиливающих и сдерживающих рыночную власть, будет варьироваться между аэропортами, в связи с чем решение о необходимости регулирования для минимизации риска злоупотребления доминирующим положением должно приниматься для каждого аэропорта в отдельности. Отметим, что избирательный подход к регулированию услуг в аэропортах также сопряжен с рядом недостатков (расширение дискреционных полномочий регулятора, рост издержек регулятора в связи с необходимостью проведения анализа факторов для соответствующих аэропортов, коррупционные риски), которые необходимо учитывать при проектировании норм в случае принятия решения о внедрении предлагаемого механизма.

Регулирование как механизм управления транзакциями

Помимо того, что тарифное регулирование может вводиться из-за желания пресечь злоупотребление рыночной властью со стороны аэропортов, оно может выступать в качестве механизма управления сделками, который позволяет снизить транзакционные издержки клиентов аэропортов.

Выбор структуры управления транзакциями

В рамках экономической теории транзакционных издержек постулируется, что жизнеспособность и эффективность тех или иных структур управления (под которыми понимаются рынок, гибрид и иерархия) определяется особенностями транзакций в рамках контрактных соглашений. По О. Уильямсону, транзакции прежде всего следует рассматривать с точки зрения специфичности актива, неопределенности и частоты взаимодействия между экономическими агентами [28, с. 6].

Влияние частоты взаимодействия на транзакционные издержки двояко: с одной стороны, высокая частота транзакций позволяет сформировать репутацию, выступающую в качестве неформальной гарантии для сторон сделки, с другой стороны, издержки, связанные с выбранной структурой управления, будут понесены при множестве транзакций [13, с. 390].

В условиях низкой неопределенности наилучшей структурой управления сделками является рынок, который позволяет сторонам автономно адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам с помощью информации, заложенной в ценовой механизм. По мере роста неопределенности автономную адаптацию с помощью рыночного механизма заменяет координированная адаптация в рамках гибридных форм, а в крайнем случае – административный контроль в рамках иерархии. Это обуславливает значение неопределенности для объяснения транзакций: в отсутствие неопределенности не требовалось бы адаптации сторон к изменяющимся внешним обстоятельствам в рамках контрактных соглашений [28, с. 7].

Ключевую роль в объяснении выбора структуры управления транзакциями играет специфичность актива. При нулевой специфичности актива наиболее привлекательной формой управления сделками является классический контракт: права и обязанности сторон фиксируются во

Таблица 2. Факторы, влияющие на рыночную власть аэропорта

Table 2. Factors influencing airport' market power

Фактор, влияющий на рыночную власть аэропорта <i>Factor, influencing airport' market power</i>	Признаки, свидетельствующие об актуальности фактора для аэропорта <i>Indicators demonstrating the relevance of the factor for the airport</i>
Факторы, способствующие усилению рыночной власти <i>Factors contributing to market power</i>	
Наличие естественной монополии <i>Presence of a natural monopoly</i>	- Наличие экономии от масштаба <i>Presence of economies of scale</i> - Субаддитивность издержек <i>Cost subadditivity</i> - Соотношение фактического пассажиропотока и пропускной способности аэропорта <i>Ratio of passenger traffic to airport capacity</i>
Наличие барьеров входа на рынок <i>Presence of barriers to entry to the market</i>	- Наличие избыточных мощностей у аэропорта <i>Presence of excess capacity at the airport</i> - Возможность строительства нового аэропорта в зоне охвата <i>Possibility of building a new airport in the catchment area</i>
Наличие сетевых эффектов <i>Presence of network effects</i>	- Структура обслуживаемых рейсов <i>Route structure</i> - Статус узлового аэропорта <i>Hub status</i>
Факторы, способствующие сокращению рыночной власти <i>Factors contributing to the reduction of market power</i>	
Степень конкурентного давления <i>Degree of competitive pressure</i>	- Наличие конкурирующих аэропортов в зоне охвата <i>Presence of competing airports in the catchment area</i> - Наличие конкурирующих хабов в регионе размещения аэропорта <i>Presence of competing hubs in the airport location region</i> - Наличие конкурирующих видов транспорта <i>Presence of intermodal competition</i>
Рыночная власть потребителя <i>Countervailing buyer power</i>	- Структура обслуживаемых рейсов <i>Route structure</i> - Распределение долей рейсов среди авиакомпаний <i>Distribution of shares of flights between airlines</i> - Доли присутствующих авиакомпаний на рынке авиаперевозок <i>Shares of present airlines in the air transportation market</i>
Наличие стимулов не завышать величину аэропортовых сборов <i>Incentives not to increase airport charges</i>	- Структура выручки аэропорта <i>Structure of airport revenue</i> - Потенциал кросс-субсидирования за счет доходов в неавиационном сегменте <i>Potential for cross-subsidization due to revenues from the non-aviation segment</i>

всеобъемлющем виде, управление сделками осуществляется с помощью ценового механизма, защиту контракта обеспечивает государство, а прерывание трансакций не будет сопряжено со значительными издержками [2, с. 431]. Эффективность данной формы управления обеспечивается тем, что низкая специфичность актива делает невыгодным оппортунистическое поведение в виде отступления от условий контракта за счет сравнительно низких издержек использования ресурсов в рамках других сделок.

По мере возрастания специфичности актива увеличивается квазирендита – разница между ценностью актива и альтернативной стоимостью его использования. Как следствие, с одной стороны, участники сделки становятся более заинтересованными в ее продлении, с другой стороны, возникают риски оппортунистического поведения. Риск оппортунистического поведения заключается в присвоении квазирендита одной из сторон, что приводит к росту трансакционных издержек.

С ростом специфичности актива связана и «фундаментальная трансформация»: если до накопления специфичных активов число участников сделки по предоставлению товара либо услуги было высоким, то по мере их накопления количество возможных сделок сокращается [13, с. 393]. Формируется взаимная зависимость участников сделки.

По мере роста трансакционных издержек эффективными формами управления последовательно становятся гибридная и иерархическая. Множество жизнеспособных гибридных контрактов может быть расширено за счет изменений в институциональной среде, затрудняющих использование ценового механизма в оппортунистических интересах одной из сторон [2, с. 446]. В их качестве могут выступать долгосрочные контракты, вертикальная интеграция, а также государственное регулирование. Вследствие этого государственное регулирование цен может выступать в качестве ин-

струмента снижения трансакционных издержек за счет ограничения возможностей оппортунистического поведения.

Регулирование как механизм предотвращения оппортунистического поведения в инфраструктурных отраслях

Как показано выше, для отраслей с высоким уровнем специфичности активов характерны риски оппортунистического поведения одной из сторон, включая экспроприацию квазирендита от инвестиций. В отсутствие гарантий исполнения контракта оптимальной стратегией будет недоинвестирование, которое приведет к тому, что стороны будут предпочитать менее специфичные и, как следствие, менее эффективные инвестиционные активы, что не позволит оказывать услуги эффективным образом [8, с. 377]. Применительно к инфраструктурным отраслям с высоким уровнем монополизации Д. Биггар приводит следующую цепочку рассуждений [8, с. 373]:

1. Чтобы извлечь максимальную выгоду от услуг, предоставляемых монополистом, необходимы комплементарные невозвратные инвестиции, причем как со стороны потребителей услуг монополий, так и покупателей на нижестоящих рынках.

2. После того как потребитель проинвестировал в комплементарные услуги монополиста активы, он может столкнуться с проблемой вымогательства (англ. hold-up problem). Монополист за счет повышения цен либо снижения качества предоставляемых услуг может присвоить часть выгод от понесенных потребителями затрат. Как следствие, в отсутствие гарантий, что выгоды от инвестиций не будут экспроприированы, потребители будут недоинвестировать в объект.

3. В отсутствие государственного вмешательства обеспечить безопасность инвестиций можно двумя способами: путем заключения долгосрочного контракта либо вертикальной интеграции. Для мелких заказчиков трансакционные издержки

согласования долгосрочного контракта могут быть чрезмерно высоки, тогда как неполнота контракта не позволит защититься от всех рисков. В свою очередь, вертикальная интеграция, в особенности в виде перехода актива в государственное управление, может быть сопряжена с потерями эффективности, рентоориентированным поведением и иными искажениями стимулов.

4. Государственное регулирование цен может выступить в качестве механизма управления транзакциями, которое защищает потребителя и создает стимулы для инвестирования. Такое регулирование, как правило, обеспечивает долгосрочную стабильность цен, а также недискриминационные условия предоставления услуг.

Отметим, что приведенное выше обоснование необходимости регулирования применимо к аэропортовой отрасли не в полной мере. Во-первых, вопрос наличия у аэропортов монопольной власти является дискуссионным. Во-вторых, для обеспечения максимальной эффективности транзакций со стороны аэропортов также требуются специфичные невозвратные инвестиции. В-третьих, рынок аэропортовых услуг занимает промежуточное положение в производственной цепочке [14, с. 8], и, как следствие, асимметрия информации сторон ниже, чем в классическом случае [13, с. 397]. Предварительно можно заключить, что применимость данного обоснования зависит от масштаба деятельности аэропорта: в частности, данная логика справедлива для аэропортов, обладающих доминирующим положением на соответствующем рынке.

Таким образом, высокая специфичность активов и неопределенность в аэропортовой отрасли также могут являться основаниями для государственного регулирования оказания услуг в аэропортах. В такой интерпретации регулирование оказания услуг в аэропортах представляет собой форму долгосрочного контракта, исполнение которого обеспечивается регулятором, что

позволяет минимизировать транзакционные издержки за счет обеспечения защиты инвестиций участников рынка [13, с. 397]. В таком случае основной мотивацией регулятора будет обеспечение эффективного функционирования аэропортов за счет применения специфичных активов и привлечения достаточных инвестиций в аэропортовую инфраструктуру.

Как следствие, для оценки обоснованности введения регулирования в целях снижения транзакционных издержек следует учитывать масштаб деятельности аэропорта: как будет показано далее, в более загруженных аэропортах, используемых в качестве хабов, специфичность активов и, как следствие, квазирента выше, чем в периферийных аэропортах. Также на уровень квазиренты оказывает влияние значимость аэропорта в маршрутной сети присутствующих в нем авиакомпаний.

Особенности транзакций в аэропортовой отрасли

Рассмотрим особенности транзакций в аэропортовой отрасли. Можно выделить 4 типа транзакций между аэропортом и потребителями аэропортовых услуг [13, с. 388–389]:

- транзакции при планировании и строительстве аэропорта;
- транзакции, связанные с поддержанием инфраструктуры аэропорта;
- транзакции, связанные с развитием инфраструктуры;
- транзакции, связанные с повседневной деятельностью аэропорта.

Транзакции при планировании и строительстве аэропорта происходят на инвестиционной фазе проекта и представляют своего рода создание возможности по использованию инфраструктуры на операционной фазе проекта. В связи с этим в качестве транзакции между аэропортами и потребителями аэропортовых услуг может пониматься предоставление права использования инфраструктуры аэропорта [12, с. 461].

Рассмотрим факторы, определяющие выбор механизма управления транзакциями, применительно к аэропортовой отрасли.

Частота транзакций между аэропортами и авиакомпаниями различается в зависимости от того, как организована маршрутная сеть авиакомпании и какое место аэропорт занимает в сети авиакомпании. С точки зрения организации маршрутной сети авиакомпании могут быть разделены на классические авиакомпании и лоукостеры. Маршрутная сеть классических авиакомпаний строится вокруг узловых аэропортов (хабов) (англ. hub-and-spoke model), при транзитных рейсах в них осуществляется стыковка между обслуживаемыми направлениями. Для классических авиакомпаний выгодно концентрировать рейсы в хабе, так как это позволяет сокращать издержки на перевозку 1 пассажира за счет использования более вместительных воздушных судов и оптимизации наземного обслуживания, кроме того, за счет увеличения числа стыковок возрастает спрос на услуги авиакомпании. Как следствие, для аэропортов-хабов характерна высокая частота транзакций, причем существенная доля рейсов приходится на классическую авиакомпанию, тогда как для не узловых аэропортов частота транзакций падает с долей трафика, приходящегося в сети на соответствующий аэропорт. Для авиакомпаний-лоукостеров характерен иной подход к построению маршрутной сети: они предполагают перевозку пассажиров из любого пункта в любой без перелета в узловой аэропорт (англ. point-to-point model), как следствие, частота транзакций более равномерно распределена между аэропортами присутствия. Вместе с тем существуют различия в частоте транзакций между аэропортами базирования и прочими аэропортами: в базовом аэропорте авиакомпания размещает самолеты, персонал, а также развивает сопутствующие аэропортовые услуги, при этом количество рейсов из базовых аэро-

портов выше, чем из прочих обслуживаемых аэропортов [13, с. 390–391].

Наличие высокого уровня неопределенности в аэропортовой отрасли обусловлено тем, что реализация проектов развития терминальной и аэропортовой инфраструктуры, подобно другим инфраструктурным проектам, занимает сравнительно долгий срок, который может составлять свыше 30 лет [13, с. 392]. Отметим, что сложность реализации проекта возрастает по мере роста масштаба деятельности аэропорта. До и во время реализации проекта менеджменту аэропорта необходимо оценить необходимый объем инвестиций, ожидаемый объем пассажиро- и грузопотока, а также затраты на обслуживание инфраструктуры. Как следствие, полный контракт не может быть составлен, и аэропорту потребуются пересматривать величину аэропортовых сборов. В условиях неполноты информации сторонам сложно согласовать обоснованную цену услуг, причем транзакционные издержки будут выше в узловых аэропортах, оказывающих комплекс услуг.

Для инвестиций в инфраструктуру аэропорта как таковых характерна высокая специфичность, так как их альтернативное использование чрезвычайно затруднено. При этом в отличие от авиакомпаний квази-рента не накапливается, а возникает сразу после осуществления инвестиции. При принятии инвестиционных решений у операторов узловых аэропортов есть по меньшей мере две опции: инвестировать в актив общего назначения, достаточный для обслуживания спроса в зоне охвата, либо в специфичный актив, направленный на удовлетворение потребностей отдельного клиента. Примером инвестиции в специфичный актив является строительство телескопического трапа, предназначенного для обслуживания отдельного типа самолетов, который находится в эксплуатации у авиакомпании (например, двухпалубного широкофюзеляжного Airbus A380) – такой актив имеет физическую и целевую

специфичность. Актив, предназначенный для потребностей авиакомпаний, будет способствовать возникновению у нее конкурентных преимуществ, а также оптимальному задействованию мощностей аэропорта. Для того чтобы инвестиции окупились, аэропорту потребуется работать с авиакомпанией достаточно продолжительное время – вероятность привлечения другой классической авиакомпании в хаб сравнительно невысока, так как они получают квазиренд в своих узловых аэропортах. В свою очередь, для аэропортов, которые не являются узловыми, такая проблема не столь актуальна, так как инвестиции в инфраструктуру в них, как правило, рассчитаны на обслуживание локального спроса в пределах зоны охвата аэропорта. В периферийных аэропортах зачастую мощности являются избыточными, тогда как аэропорты, которые могут рассматриваться в качестве базовых, сами конкурируют за привлечение авиакомпаний [13, с. 395–396].

Аналогичное справедливо и для инвестиций со стороны пользователей аэропортов: чтобы извлечь максимальную выгоду от оказания услуг по авиаперевозке, необходимы невозвратные инвестиции, специфичные для отдельного аэропорта, из которого обслуживаются рейсы / оказываются иные услуги.

К таким невозвратным инвестициям относится следующее [8, с. 462]:

- развитие инфраструктуры аэропорта (в случаях, когда такие инвестиции требуются в интересах отдельной авиакомпании);
- оптимизация маршрутной сети, расписания рейсов;
- инвестиции в человеческий капитал (наем и обучение сотрудников);
- рекламные затраты авиакомпаний (реклама рейсов из аэропорта, продвижение бренда аэропорта);
- затраты на выстраивание отношений с другими авиакомпаниями, выполняющими рейсы из того же аэропорта, для оказания дополняющих услуг;

- адаптация операционных процедур под особенности аэропорта.

Можно заметить, что для активов потребителей услуг аэропортов характерна специфичность местоположения и человеческого капитала.

Квазирентой для авиакомпании будет являться стоимость исключения аэропорта из маршрутной сети [13, с. 394]. Наибольшая квазиренда будет наблюдаться в аэропортах-хабах, чуть более низкая характерна для базовых аэропортов, тогда как наиболее низкая квазиренда отмечается в периферийных аэропортах. Это связано с тем, что существенным источником квазиренды для классических авиакомпаний является оптимизация расписания рейсов в узловом аэропорту за счет накопления человеческого капитала в части опыта составления расписания и обладания оптимальными слотами на использование инфраструктуры аэропорта. Как следствие, переключение рейсов из одного узлового аэропорта в другой будет сопряжено с существенными издержками. Для аэропортов, не являющихся узловыми, квазиренда будет ниже в сравнении с хабами из-за меньшей роли аэропорта в маршрутной сети авиакомпаний, поскольку переход авиакомпании в другой аэропорт не потребует внесения дополнительных изменений в маршрутную сеть.

Таким образом, инвестиции в специфичные активы вынуждены осуществлять как аэропорты, так и авиакомпании.

Отражение логики регулирования в целях снижения транзакционных издержек в правоприменении

В пользу справедливости понимания регулирования услуг в аэропортах в качестве структуры управления сделками, минимизирующей транзакционные издержки, свидетельствует правоприменительная практика, причем некоторые из практик противоречат логике регулирования тарифов и сборов в аэропортах в интересах минимизации общественных потерь.

Рассмотрим такие особенности регулирования далее. Во-первых, для регулирования аэропортовой отрасли характерно ужесточение регулирования с увеличением размера аэропорта. Во-вторых, для международной практики регулирования аэропортов характерно ограничение ценовой дискриминации и установление правил недискриминационного доступа, причем, как следствие, ограничивается возможность пикового ценообразования. В-третьих, величина аэропортовых сборов, как правило, увязывается с величиной издержек. В-четвертых, регуляторы придерживаются стратегии ценовой стабильности вместо использования цен как механизма подстройки под меняющиеся рыночные условия [8, с. 370–372, 377–378].

Одной из закономерностей в международной практике регулирования рынков аэропортовых услуг является то, что строгость регулирования возрастает с увеличением размера аэропорта. Отметим, что такая практика не согласуется с обоснованием регулирования для предотвращения злоупотребления доминирующим положением. Известно, что если остаточный спрос на товар или услугу неэластичен, потери благосостояния от установления цены выше конкурентного уровня (только на неэластичном участке спроса) не возникнут. Как следствие, в отношении аэропортов с низкой эластичностью спроса на услуги (аэропортов с высоким уровнем рыночной власти) должно применяться менее строгое регулирование, что противоречит фактически наблюдаемой практике [8, с. 370].

Экономическое регулирование аэропортов, как правило, предусматривает ограничение ценовой дискриминации и установление правил недискриминационного доступа: нормы о недискриминационном доступе содержатся в рекомендациях ИКАО [17, с. vii], отражены в европейском [24, с. 19] и российском законодательстве. Вместе с тем в логике максимизации общественного благосостояния ценовая дискриминация со стороны монополиста рассматривается

как способ минимизации потерь мертвого груза. Таким образом, даже если аэропорт обладает рыночной властью, осуществление им ценовой дискриминации позволит сократить потери в общественном благосостоянии.

Следствием ограничения возможности ценовой дискриминации является нераспространенность применения пикового ценообразования в загруженных аэропортах. В рамках экономической теории пиковое ценообразование рассматривается как возможность рационировать спрос, что позволяет сократить потери мертвого груза. Вместе с тем такая практика не получила широкого распространения и подвергалась критике со стороны авиакомпаний.

Также, вопреки логике максимизации общественного благосостояния, для регулирования аэропортов характерна привязка величины аэропортовых сборов к издержкам. Этот принцип находит отражение в рекомендациях ИКАО [17, с. vii], в международной и российской регуляторной практике. В действительности для минимизации потерь мертвого груза более важное значение имеет близость аэропортовых сборов к величине предельных издержек. В то же время в рамках логики минимизации транзакционных издержек такая практика может быть обоснована тем, что она ограничивает возможности резкого повышения аэропортовых сборов и их нецелевого использования [8, с. 378].

Наконец, в качестве одной из задач регулирования аэропортовой отрасли провозглашается обеспечение ценовой стабильности. Такая практика идет вразрез с задачей минимизации потерь мертвого груза, так как возможность изменения цен позволила бы лучше подстроиться под изменения в структуре предложения либо спроса, однако она объяснима с точки зрения логики минимизации транзакционных издержек, так как позволяет сократить неопределенность, а также защитить от риска экспроприации активов потребителей аэропортовых услуг.

Также отметим, что такая практика обоснована в случае, если регулятор руководствуется стандартом потребительского, а не общественного благосостояния.

Обоснованность регулирования в целях снижения транзакционных издержек

Обоснованность применения государственного регулирования тарифов и сборов в аэропортах в рамках логики минимизации транзакционных издержек также может быть подвергнута критике.

Установление тарифов и сборов, как правило, происходит следующим образом: оператор аэропорта направляет регулятору предложение о величине тарифов и сборов, после чего регулятор оценивает их обоснованность на основе информации о доходах и расходах аэропорта. По итогам оценки регулятор определяет величину тарифов и сборов – их потолок, который применяется для регулируемых аэропортовых услуг. Вместе с тем, так как регулятор является внешней стороной для участников сделки, сохраняется проблема асимметрии информации, тогда как оценка адекватности поданной информации представляется сложной задачей из-за рисков оппортунизма со стороны оператора аэропорта в виде предоставления неполной либо недостоверной информации. Если государственное регулирование представляется сторонам сделки недостаточным, задействуются другие механизмы сокращения транзакционных издержек, одним из которых является вертикальная интеграция [13, с. 398]. Отметим, что вертикальная интеграция в аэропортовой отрасли в основном воспринимается негативно по причине рисков ограничения конкуренции и созданию барьеров входа на рынок [12, с. 459], однако в ряде случаев она выступает механизмом снижения транзакционных издержек и предоставления гарантии, что активы потребителей услуг аэропорта не будут экспроприированы [13].

Как следствие, если целью является снижение транзакционных издержек, прежде

чем принимать решение о необходимости введения регулирования, следует рассмотреть возможность применения альтернативных механизмов управления транзакциями.

Заключение

По итогам проведенного анализа могут быть сделаны следующие выводы.

Регулирование тарифов и сборов на услуги в аэропортах может вводиться по двум основаниям: для предотвращения риска злоупотребления доминирующим положением со стороны аэропорта и для минимизации риска экспроприации инвестиций клиентов аэропортов.

В первом случае регулирование направлено на ограничение возможности аэропортов произвольно устанавливать ставки тарифов и сборов. Предполагается, что с его помощью аэропорты будут поддерживать эффективный уровень затрат и приблизят уровень выпуска к общественно оптимальному. Поскольку уровень рыночной власти между аэропортами варьируется, различается и обоснованность введения регулирования. Введение регулирования для минимизации потерь в общественном благосостоянии вследствие злоупотребления доминирующим положением обосновано, если аэропорт обладает значительной рыночной властью. Как следствие, при принятии решения о регулировании необходимо оценить наличие естественно-монопольных характеристик, барьеров входа, возможность конкуренции с другим аэропортами и видами транспорта, наличие сетевых эффектов, уровень рыночной власти потребителя, а также наличие стимулов не превышать величину авиационных сборов для максимизации прибыли от неавиационного сегмента рынка.

Во втором случае регулирование призвано минимизировать транзакционные издержки клиентов аэропортов за счет сокращения риска экспроприации активов со стороны аэропорта, который вызван высоким уровнем специфичности активов и неопределен-

ности в аэропортовой отрасли. Регулирование тарифов и сборов представляет собой гибридную форму управления транзакциями, позволяющую защитить специфичные инвестиции участников рынка, тогда как государство выступает в качестве гаранта исполнения контракта. Отметим, что аналогичная логика применяется для регулирования инфраструктурных отраслей, характеризующихся высоким уровнем монополизации. Актуальность данного риска изменяется по мере увеличения масштаба аэропорта: в более загруженных аэропортах, используемых в качестве хабов, специфичность активов выше, чем в периферийных аэропортах. Кроме того, узловые аэропорты играют большую роль в маршрутной сети присутствующих в нем авиакомпаний, что усложняет для последних переход в другой аэропорт, в связи с чем при принятии решения о необходимости регулирования также следует учитывать роль аэропорта в маршрутной сети присутствующих в нем авиакомпаний.

Справедливость данного основания регулирования подтверждается правоприменительной практикой: нормы многих стран содержат требования обеспечения недискриминационного доступа на рынок, ограничения ценовой дискриминации и возможности пикового ценообразования, увязывания величины сборов и издержек, а также обеспечения ценовой стабильности, которые призваны скорее минимизировать транзакционные издержки сторон, нежели максимизировать общественное благосостояние. Отметим, однако, что аэропорты также сталкиваются с рисками оппортунистического поведения со стороны потребителей услуг аэропортов, и в ряде случаев государственное регулирование может быть недостаточным для предотвращения риска оппортуниз-

ма. Как следствие, могут применяться альтернативные механизмы управления транзакциями (вертикальная интеграция и др.).

Учитывая, что вероятность реализации рисков, которыми обосновывается решение о необходимости регулирования, различается в зависимости от характеристик аэропорта, а также принимая во внимание тот факт, что регулирование сопряжено с внесением искажений в работу регулируемых рынков, решение о необходимости регулирования должно приниматься для отдельно взятого аэропорта, а не отрасли в целом. Учет характеристик аэропорта позволит подобрать регулирование, отражающее особенности рынка, на котором оказываются аэропортовые услуги. Отметим, что при внедрении селективного подхода к регулированию услуг в аэропортах необходимо учитывать такие возможные проблемы, как расширение дискреции регулятора, коррупционные риски и рост издержек регулятора в связи с необходимостью проведения анализа факторов, влияющих на рыночную власть аэропорта.

Выявление факторов, влияющих на обоснованность регулирования тарифов и сборов на услуги в аэропортах, намечает необходимость более предметного исследования отдельных аспектов функционирования аэропортовой отрасли, в том числе: 1) возможных проявлений межаэропортовой конкуренции, а также методов оценки ее уровня; 2) корректности отнесения аэропортов к субъектам естественных монополий; 3) характера взаимоотношений «аэропорт – авиакомпания», а также наличия у последних рыночной власти потребителя; 4) различий в эффективности между альтернативными формами регулирования тарифов и сборов в аэропортах.

Список литературы

1. Волкова Л. П. Управление деятельностью аэропорта. Часть 2: Организационные основы управления деятельностью аэропортов. – М.: МГТУГА, 2007. – 106 с.
2. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Экономический факультет МГУ: ТЕИС, 2002. – 591 с.

3. Ярошевич Н. Ю. Аэропорт как естественная монополия: особенности современного развития // Проблемы экономики и менеджмента. 2014. № 9 (37). С. 23–25.
4. Ярошевич Н. Ю. Конкуренция на рынке аэропортовых услуг: особенности развития и формы существования // Современная конкуренция. 2011. № 2 (26). С. 47–54.
5. Ярошевич Н. Ю., Дубровский В. Ж. Государственное регулирование тарифов и сборов аэропортов: провалы российского законодательства и приоритеты развития // Известия УрГЭУ. 2015. № 4 (60). С. 112–119.
6. Barrett S. D. Airport competition in the deregulated European aviation market // Journal of Air Transport Management. 2000. Vol. 6. No. 1. P. 13–27. DOI: 10.1016/S0969-6997(99)00018-6.
7. Bel G., Fageda X. Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe // Journal of Regulatory Economics. 2010. Vol. 37. No. 2. P. 142–161. DOI: 10.1007/s11149-009-9110-7.
8. Biggar D. Why Regulate Airports? A Re-examination of the Rationale for Airport Regulation // Journal of Transport Economics and Policy (JTEP). 2012. Vol. 46. No. 3. P. 367–380.
9. Economic Regulation of Airports and Air Navigation Services Providers // International Air Transport Association (IATA). URL: <https://www.iata.org/contentassets/fa95ede4dee24322939d396382f2f82d/economic-regulation.pdf> (дата обращения: 28.08.2023).
10. Evangelinos C., Püschel R., Goldhahn S. Inverting the Regulatory Rules? Optimizing Airport Regulation to Account for Commercial Revenues // Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr. No. 01/2011. P. 1–18.
11. Forsyth P. Airport Price Regulation: Rationales, Issues and Directions for Reform. – Monash University, 2001. URL: https://bridges.monash.edu/articles/journal_contribution/Airport_Price_Regulation_Rationales_Issues_and_Directions_for_Reform/5090209 (дата обращения: 19.10.2023).
12. Fuhr J., Beckers T. Contract design, financing arrangements and public ownership – An assessment of the US airport governance model // Transport Reviews. 2009. Vol. 29. No. 4. P. 459–478. DOI: 10.1080/01441640802465656.
13. Fuhr J., Beckers T. Vertical Governance between Airlines and Airports – A Transaction Cost Analysis // Review of Network Economics. 2006. Vol. 5. No. 4. P. 386–412. DOI: 10.2202/1446-9022.1104.
14. Gillen D. The evolution of airport ownership and governance // Journal of Air Transport Management. 2011. Vol. 17. No. 1. P. 3–13. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2010.10.003.
15. Graham A. Managing Airports: An International Perspective – London: Routledge, 2023. – 600 p. DOI: 10.4324/9781003269359.
16. Hancioglu B. The Market power of Airports, Regulatory Issues and Competition between Airports // German Airport Performance. 2008. P. 1–28.
17. ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services // International Civil Aviation Organization (ICAO). URL: https://www.icao.int/publications/documents/9082_9ed_en.pdf (дата обращения: 28.08.2023).
18. Katz M. A. The American Experience Under the Airline Deregulation Act of 1978 – An Airline Perspective // Hofstra Labor and Employment Law Journal. 1988. Vol. 6. No. 1. P. 87–100.
19. Kupfer F., Meersman H., Pauwels T., Struyf E., Van de Voorde E., Vanelislander T. Economic regulation of airports: The case of Brussels Airport Company // Case Studies on Transport Policy. 2013. Vol. 1. No. 1–2. P. 27–34. DOI: 10.1016/j.cstp.2013.08.002.
20. Lechmann M., Niemeier H.-M. Economies of scale and scope of airports – A critical survey // Journal of Air Transport Studies. 2013. Vol. 4. No. 2. P. 1–25. DOI: 10.38008/jats.v4i2.77.
21. Martimort D., Pommey G., Pouyet J. Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services // Transportation Research Part B: Methodological. 2022. Vol. 164. P. 25–44. DOI: 10.1016/j.trb.2022.07.008.
22. Morrell P. Airport Competition and Network Access: A European Perspective. – In: Forsyth P., Gillen D., Muller J., Niemeier H.-M. Airport Competition: The European experience. – Ashgate, 2010. P. 11–27.
23. Niemeier H.-M. Regulation of Large Airports: Status Quo and Options for Reform // OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper. No. 2009-10. P. 1–33. DOI: 10.1787/9789282102923-en.
24. Oliveira G. P. Abuse of dominance in the airport sector // Journal of Transport Literature. 2013. Vol. 7. No. 1. P. 8–51. DOI: 10.1590/S2238-10312013000100002.
25. Reynolds P., Kennedy S., Veronese B., von Hinten Reed N. Effective regulation of airport market power. A report for Airlines for Europe and IATA // CEG. 2018. P. 1–45.
26. Starkie D. Airport regulation and competition // Journal of Air Transport Management. 2002. Vol. 8. No. 1. P. 63–72. DOI: 10.1016/S0969-6997(01)00015-1.
27. Tretheway M., Kincaid I. Competition between Airports: Occurrence and Strategy. – In: Forsyth P., Gillen D., Muller J., Niemeier H.-M. Airport Competition: The European experience. – Ashgate, 2010. P. 119–136.

28. Williamson O. E. The Economics of Governance // American Economic Review. 2005. Vol. 95. No. 2. P. 1–18. DOI: 10.1257/000282805774669880.

Сведения об авторах

Зубенко Андрей Николаевич, ORCID 0009-0003-8400-0728, аспирант, кафедра конкурентной и промышленной политики, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова; ведущий эксперт, Центр экономики монополий и анализа регуляторных требований Фонда «Центр стратегических разработок», Москва, Россия, zubenko.an@gmail.com

Курдин Александр Александрович, ORCID 0000-0001-6025-7551, канд. экон. наук, старший научный сотрудник, кафедра конкурентной и промышленной политики, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова; старший научный сотрудник, Центр исследований конкуренции и экономического регулирования, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России, Москва, Россия, aakurdin@gmail.com

Статья поступила 09.09.2023, рассмотрена 26.09.2023, принята 11.10.2023

References

1. Volkova L. P. *Upravlenie deyatel'nost'yu aeroporta. Chast' 2: Organizatsionnye osnovy upravleniya deyatel'nost'yu aeroportov* [Management of the airport. Part 2: Organizational bases of airports management]. Moscow, MSTU Publ., 2007, 106 p.
2. Shastitko A. E. *Novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya* [The new institutional economic theory]. 3rd edition. Moscow, Economic Faculty of Moscow State University, TEIS Publ., 2002, 591 p.
3. Yaroshevich N. Yu. Airport as a natural monopoly: features of modern development. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta*, 2014, no.9, pp.23-25 (in Russian).
4. Yaroshevich N. Yu. The competition in the market of airport services: Features of development and forms of existence. *Sovremennaya konkurentsia*=Journal of Modern Competition, 2011, no.2(26), pp.47-54 (in Russian).
5. Yaroshevich N. Yu., Dubrovsky V. Zh. State regulation of airport charges: The failures of Russian legislation and development priorities. *Izvestiya UrGEU*=Journal of New Economy, 2015, no.4(60), pp.112-119 (in Russian).
6. Barrett S. D. Airport competition in the deregulated European aviation market. *Journal of Air Transport Management*, 2000, vol.6, no.1, pp.13-27. DOI: 10.1016/S0969-6997(99)00018-6.
7. Bel G., Fageda X. Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe. *Journal of Regulatory Economics*, 2010, vol.37, no.2, pp.142-161. DOI 10.1007/s11149-009-9110-7.
8. Biggar D. Why Regulate Airports? A Re-examination of the Rationale for Airport Regulation. *Journal of Transport Economics and Policy* (JTEP), 2012, vol.46, no.3, pp.367-380.
9. Economic Regulation of Airports and Air Navigation Services Providers. International Air Transport Association (IATA). Available at: <https://www.iata.org/contentassets/fa95ede4dee24322939d396382f2f82d/economic-regulation.pdf> (accessed 28.08.2023).
10. Evangelinos C., Püschel R., Goldhahn S. Inverting the Regulatory Rules? Optimizing Airport Regulation to Account for Commercial Revenues. *Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr*, no.01/2011, pp.1-18.
11. Forsyth P. Airport Price Regulation: Rationales, Issues and Directions for Reform. Monash University, 2001. Available at: https://bridges.monash.edu/articles/journal_contribution/Airport_Price_Regulation_Rationales_Issues_and_Directions_for_Reform/5090209 (accessed 19.10.2023).
12. Fuhr J., Beckers T. Contract design, financing arrangements and public ownership – An assessment of the US airport governance model. *Transport Reviews*, 2009, vol.29, no.4, pp.459-478. DOI: 10.1080/01441640802465656.
13. Fuhr J., Beckers T. Vertical Governance between Airlines and Airports – A Transaction Cost Analysis. *Review of Network Economics*, 2006, vol.5, no.4, pp.386-412. DOI: 10.2202/1446-9022.1104.
14. Gillen D. The evolution of airport ownership and governance. *Journal of Air Transport Management*, 2011, vol.17, no.1, pp.3-13. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2010.10.003.
15. Graham A. *Managing Airports: An International Perspective*. London, Routledge, 2023, 600 p. DOI: 10.4324/9781003269359.
16. Hancioglu B. The Market power of Airports, Regulatory Issues and Competition between Airports. *German Airport Performance*, 2008, pp.1-28.

17. ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services. International Civil Aviation Organization (ICAO). Available at: https://www.icao.int/publications/documents/9082_9ed_en.pdf (accessed 28.08.2023).
18. Katz M. A. The American Experience Under the Airline Deregulation Act of 1978 – An Airline Perspective. *Hofstra Labor and Employment Law Journal*, 1988, vol.6, no.1, pp.87-100.
19. Kupfer F., Meersman H., Pauwels T., Struyf E., Van de Voorde E., Vanelslander T. Economic regulation of airports: The case of Brussels Airport Company. *Case Studies on Transport Policy*, 2013, vol.1, no.1-2, pp.27-34. DOI: 10.1016/j.cstp.2013.08.002.
20. Lechmann M., Niemeier H. M. Economies of scale and scope of airports – A critical survey. *Journal of Air Transport Studies*, 2013, vol.4, no.2, pp.1-25. DOI: 10.38008/jats.v4i2.77.
21. Martimort D., Pommey G., Pouyet J. Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services. *Transportation Research Part B: Methodological*, 2022, vol.164, pp.25-44. DOI: 10.1016/j.trb.2022.07.008.
22. Morrell P. Airport Competition and Network Access: A European Perspective. In: Forsyth P., Gillen D., Muller J., Niemeier H.-M. *Airport Competition: The European experience*. Ashgate, 2010, pp.11-27.
23. Niemeier H.-M. Regulation of Large Airports: Status Quo and Options for Reform. *OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper*, no.2009-10, pp.1-33. DOI: 10.1787/9789282102923-en.
24. Oliveira G. P. Abuse of dominance in the airport sector. *Journal of Transport Literature*, 2013, vol.7, no.1, pp.8-51. DOI: 10.1590/S2238-10312013000100002.
25. Reynolds P., Kennedy S., Veronese B., von Hinten Reed N. Effective regulation of airport market power. A report for Airlines for Europe and IATA. CEG, 2018, pp.1-45.
26. Starkie D. Airport regulation and competition. *Journal of Air Transport Management*, 2002, vol.8, no.1, pp.63-72. DOI: 10.1016/S0969-6997(01)00015-1.
27. Tretheway M., Kincaid I. Competition between Airports: Occurrence and Strategy. In: Forsyth P., Gillen D., Muller J., Niemeier H.-M. *Airport Competition: The European experience*. Ashgate, 2010, pp.119-136.
28. Williamson O. E. The Economics of Governance. *American Economic Review*, 2005, vol.95, no.2, pp.1-18. DOI: 10.1257/000282805774669880.

About the authors

Andrey N. Zubenko, ORCID 0009-0003-8400-0728, Postgraduate, Competition and Industrial Policy Department, Lomonosov Moscow State University; Leading Expert, Center for Monopoly Economics and Regulatory Requirements Analysis, Center for Strategic Research Foundation, Moscow, Russia, zubenko.an@gmail.com

Alexander A. Kurdin, ORCID 0000-0001-6025-7551, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Competition and Industrial Policy Department, Lomonosov Moscow State University; Senior Researcher, Center for Competition and Economic Regulation Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia, aakurdin@gmail.com

Received 09.09.2023, reviewed 26.09.2023, accepted 11.10.2023