

КАРТЕЛИ В ЛИНЕЙНОМ СУДОХОДСТВЕ: ЭВОЛЮЦИЯ ИЛИ ТРАНСФОРМАЦИЯ?

&

Стратегическую экономическую роль морского транспорта как фактора, способствующего расширению торговли, невозможно переоценить, учитывая, что в наши дни около 80% физического объема мировой товарной торговли перевозится морем. Доступные и эффективные по затратам транспортные системы, связывающие между собой глобальные производственно-сбытовые цепи и товарные рынки, являются необходимым условием обеспечения экономического развития любого региона. Особого внимания в сфере международных морских перевозок заслуживают линейные контейнерные перевозки. На протяжении последних десятилетий контейнерные перевозки являлись самым быстрорастущим сегментом рынка морских перевозок. Уже в 2012 году на них приходилось более 16% мирового объема морских перевозок и более 50% их стоимостного объема.

Ключевые факторы

05
2015

С сожалением необходимо отметить, что в последние годы наше государство уделяло недостаточно внимания поддержке и развитию контейнерных перевозок и линейного судоходства, что стало одной из причин полной зависимости российских участников внешнеэкономической деятельности от услуг международных контейнерных судоходных линий.

Вместе с этим сложившиеся условия функционирования данного рынка не всегда схожи с общепринятыми условиями обращения товаров (услуг) на иных товарных рынках. Факторы государственной поддержки и/или желание конкретного перевозчика предоставлять услуги не всегда гарантируют конкурентоспособность на данном рынке.

На современном этапе одним из ключевых условий успешного при-



АНДРЕЙ ТЕНИШЕВ,
начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России

сутствия на рынке международных линейных контейнерных перевозок является соответствие высоким критериям сервиса, которых можно достичь или соответствовать им, только будучи участником различ-



МУХАМЕД ХАМУКОВ,
заместитель начальника Управления по борьбе с картелями ФАС России

ных объединений — глобальных альянсов судоходных линий.

В этом контексте весьма интересной представляется ретроспектива развития рынка в последние столетия. Без этих сведений — клю-

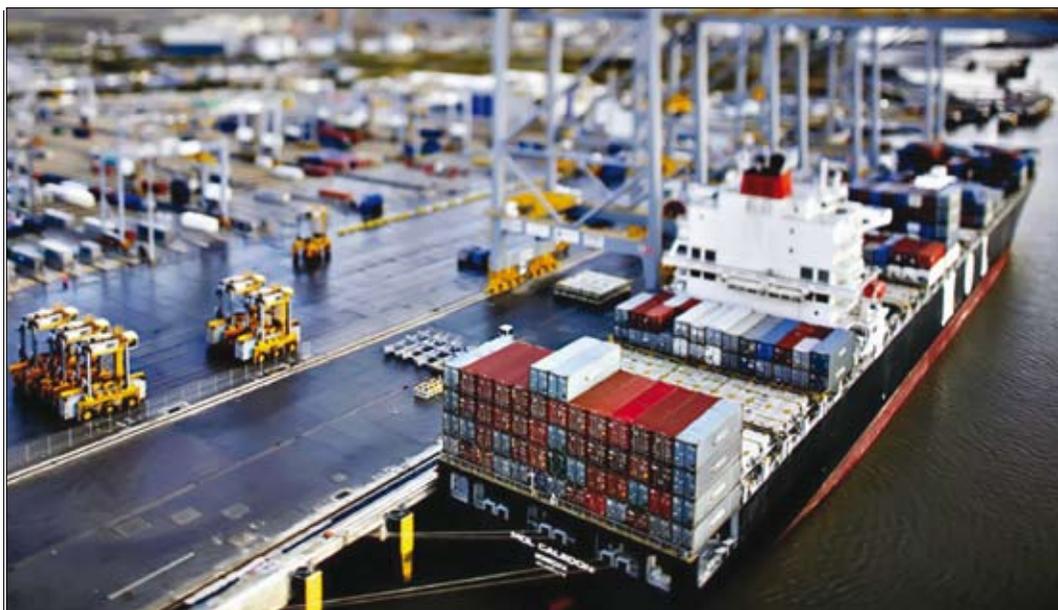
чевых факторов, по мнению авторов, сложно дать объективную оценку положению дел на данном рынке и перспективам его развития.

Первый фактор заключается в том, что на фоне возрастающей конкуренции на мировом линейном фрахтовом рынке с середины XIX века судовладельцы начали искать способы повышения или удержания своих прибылей на высоком уровне. Данные обстоятельства послужили причиной появления различных форм монополистических объединений судовладельцев, таких как концерны, консорциумы и картели, которые были разнообразны по своей структуре. Однако самое широкое распространение в линейном судоходстве получили картели.

Итак, остановимся на данных обстоятельствах более подробно. В 1860 году было заключено первое соглашение между британскими судовладельцами, обслуживающими направление Европа — Дальний Восток, а 15 лет спустя возникла первая судоходная конференция¹, уже регулировавшая размер фрахтовых ставок на направлении Великобритания — Индия (Калькутта). Калькуттскую конференцию, созданную в 1875 году, принято считать первым картелем в области линейных перевозок.

Далее стали возникать иные конференции с различными характеристиками и степенью консолидации, охватывающие другие регионы перевозок. Преобладающая часть судоходных картелей осуществляла перевозки на международных направлениях. Одна и та же судовладельческая компания могла быть участником нескольких международных картелей, действующих на различных направлениях. Количество участников одной

¹ *Линейная конференция или конференция. Группа, состоящая из двух или более международных линейных перевозчиков на определенном направлении или направлениях в обусловленных географических пределах и которые имеют соглашение или договоренность, в рамках которых они осуществляют перевозки по единым или общим тарифным ставкам и на любых других согласованных условиях в отношении предоставления линейных услуг.*



конференции могло доходить до 100 и более судоходных компаний. Как правило, крупные судоходные компании являлись членами всех или большинства конференций определенного географического района и определяли их политику в своих интересах за счет мелких и средних судовладельцев.

Конференции могли быть открытыми и закрытыми. В открытые конференции допуск новых членом был более свободен. В них могли вступить любые судоходные компании, изъявившие желание участвовать в объединении и обязующиеся выполнять соответствующие тарифные и иные договоренности.

Наиболее свободной формой соглашения являлись так называемые «джентльменские», которые редко оформлялись в письменном виде. Все «джентльменские» соглашения не имели под собой никакой правовой основы. За короткое время такие картели широко распространились во многих странах, являясь средством обхода антимонопольного законодательства.

Наиболее прочной формой судоходного картеля являлись соглашения судоходных линий о пулах (pooling agreements) или судоходные пулы (shipping pools). Пулы могли различаться, начиная от соглашений, контролирующих распределение числа отходов судов линий — членом пула, до соглаше-

ний, предусматривающих контроль за распределением объемов перевозок грузов или фрахтовых доходов, а также прибылей компаний от перевозок. На основе фактических результатов перевозок по истечении определенного периода (pooling period) могли быть пересмотрены доли членом пула по региону перевозок.

В последующем появились также формы монопольных объединений в виде межконференциальных соглашений (interconference agreements) или ассоциированных конференций (associated conferences) — конференции конференций. Они возникали обычно между конференциями, обслуживающими близкие направления или районы, в целях снижения накала конкуренции между входящими в их состав линейными перевозчиками.

Во второй половине XX века в мире насчитывалось более 300 различных по структуре и степени монополизации соглашений, охватывающих большинство направлений морских перевозок.

Существовавшие рыночные условия вынуждали судовладельцев определиться со своим статусом. В частности, судоходная компания могла быть членом конференции — полностью придержи — ваясь тарифов конференции и иных правил; допущенным аутсайдером — ассоциированным членом конференции,



та – рифы которого могли отличаться от тарифов конференций – ции, однако их величина всегда согласовывалась с конференцией; независимым перевозчиком-аутсайдером – самостоятельно определяя тарифы и фрахтовую политику.

При таких обстоятельствах, когда большинство линейных перевозчиков были объединены в судоходные картели, их позиция на рынке являлась более устойчивой, чем позиция грузоотправителей, которые не могли организованно защищать свои интересы. Неравноправное положение линейных перевозчиков и фрахтователей часто приводило к кризисам на рынке перевозок и наносило ущерб внешней торговле отдельных стран.

Началом нового этапа во взаимоотношениях фрахтователей и линейных конференций можно обозначить момент образования Совета британских грузоотправителей в 1955 году (The British Shippers Council). С этого времени появилась практика взаимных консультаций между грузоотправителями и линейными конференциями. На основании рекомендаций Международной торговой палаты подобные союзы были созданы во многих странах мира. Основным требованием грузоотправителей или фрахтователей к линейным перевозчикам являлась стабилизация уровня тарифов, отвечающая интересам международной торговли.

Большую работу по регламентации взаимоотношений между грузоотправителями и конференциями проводил Комитет ЮНКТАД по судоходству. Однако этих мер не было достаточно, чтобы стабилизировать отношения продавцов и покупателей на рынке.

Вторым фактором является существенное увеличение провозной способности мирового тоннажа к середине XX века, которое привело к значительному превышению предложения над спросом на мировом фрахтовом рынке. Параллельно с этим самостоятельные линии смогли увеличить свой тоннаж и внедрились на многие конференциальные направления, что привело в ряде случаев к развалу конференций либо к ослаблению их монопольного влияния на определенных географических рынках.

Судоходные линии по мере обострения борьбы между собой расширяли набор средств, способных сохранить их доли на рынке. Началась борьба за клиентуру. Для этого часто применялись так называемые конфиденциальные скидки для клиентов, нарушающие тарифные договоренности внутри картелей.

Что еще влияет на развитие линейного судоходства?

Третьим фактором является все больше увеличивавшаяся критика поведения линейных конференций

со стороны правительств, грузоотправителей и судоходных линий развивающихся стран.

Национальные судовладельцы Европы и Японии в 1971 году ответили на эту критику созданием Кодекса практики для линейных конференций – «Кодекс КЕНСА». Целью документа являлось укрепление уверенности в действенности системы конференций. Он был призван оградить конференции от обвинений в недобросовестности и дискриминации путем соблюдения высокого уровня справедливой практики. Рабочая группа ЮНКТАД по международному законодательству в области морских перевозок в 1972 году рассмотрела «Кодекс КЕНСА». Однако делегации развивающихся стран отказались поддерживать «Кодекс КЕНСА».

Помимо «Кодекса КЕНСА» существовали еще также проекты африканских и азиатских развивающихся стран и Латинской Америки и проект ЮНКТАД с идеей международного контроля. На базе данных документов был сформирован компромиссный вариант. 6 апреля 1974 года в Женеве была принята Конвенция о Кодексе поведения линейных конференций, вступившая в силу в 1983 году [1] (далее по тексту – Конвенция). Конвенция была ратифицирована СССР в 1979 году с оговоркой. Правительство СССР указало, что положения Конвенции не распространяются на совместные судоходные линии, созданные на основе межправительственных соглашений для обслуживания двустороннего взаимного товарооборота соответствующих стран.

По мнению авторов настоящей статьи, ряд тезисов Конвенции заслуживают особого внимания:

- тарифные ставки должны были устанавливаться на таком низком уровне, какой возможен с коммерческой точки зрения, и должны были позволять судовладельцам получать разумную прибыль;

- конференции должны были уведомлять за 150 дней грузоотправителей о своем намерении произвести повышение тарифных ставок с указанием его размера, даты введения в действие и причин,

обосновывающих предлагаемое повышение;

– между конференциями и грузоотправителями должны были проводиться консультации по вопросам, представляющим взаимный интерес, по просьбе любой из сторон не позднее чем через 30 дней после получения предложения о проведении консультаций.

Таким образом, Конвенция вывела грузоотправителей-потребителей на новый переговорный уровень с перевозчиками, что являлось очень важным фактором стабилизации рынка линейных перевозок.

Кроме этого, Конвенция предполагала принцип распределения грузопотоков по формуле «40:40:20»:

– «группа национальных судноходных линий каждой из двух стран, внешнеторговые перевозки между которыми осуществляются конференцией, имеет равные права на участие в перевозках по фрахту и количеству грузов, относящихся к их взаимной внешней торговле и осуществляемых конференцией;

– судноходные линии третьих стран, если таковые участвуют в конференции, имеют право получить значительную часть, такую как 20 процентов перевозок, относящихся к этой торговле, по фрахту и количеству грузов».

Вместе с этим специальная комиссия, созданная в связи с разногласиями членов ЕЭС по поводу отношения к Кодексу, в октябре 1974 года опубликовала заявление о том, что положения Кодекса противоречат духу общего рынка. Учитывая, что флот стран ЕЭС был самым крупным в мире и обеспечивал около 1/3 оборота международной морской торговли, это оказало существенное влияние на дальнейшее развитие системы линейных конференций.

К изменению принципа «40:40:20» и переходу к формуле «60:40» привело постановление Совета ЕЭС 954/79 от 15.05.1979, содержащее так называемый Брюссельский пакет (Brussels package). В рамках нового распределения на долю судов третьих стран приходилось 40% от общего объема перевозок, а флот стран – партнеров по внешней торговле осуществлял

перевозки 60% грузов на конкурентной основе.

Четвертым фактором, оказавшим большое влияние на развитие линейного судоходства в мире и состояние конференций, в частности, стал закон США «О регулировании морских перевозок» 1998 года (The Ocean Shipping Reform Act, OSRA). Несмотря на то что закон OSRA сохранил за линейными конференциями право иммунитета в части антимонопольного законодательства, фактически он ограничил их возможности эффективно влиять на деятельность своих членов. Конференции были лишены права запрещать или ограничивать заключение участниками конференций индивидуальных сервисных контрактов. Вместе с этим на всех накладывалась обязанность предоставлять в Федеральную морскую комиссию США конфиденциальную информацию об условиях сервисных контрактов.

Пятым фактором являются произошедшие крупные слияния и поглощения, в результате которых мировая индустрия контейнерных перевозок достигла невиданной ранее концентрации. Если в 1990 году двадцать крупнейших линейных перевозчиков контролировали порядка 40% контейнерной вместимости мирового флота, то уже в 2000 году двадцать крупнейших линейных перевозчиков контролировали 81% тоннажа.

Совокупность изложенных факторов и событий послужила толчком к изменению рынка. Начался переход к современному состоянию и появлению отличных от конференций легализованных картелей, к соглашениям о совместном использовании судов и части их контейнерной вместимости (vessel-sharing, slot-charter, space-charter agreements). Уже с середины 90-х годов XX века практически все крупные контейнерные перевозчики работали в рамках глобального партнерства – альянсов. По статистике ФМК США, соглашения о совместном обслуживании (operational agreements), в том числе стратегические альянсы, уже в 2001 году составляли 58% от всех действующих соглашений.

Авторы настоящей статьи оставляют за читателем выбор в оценках, являлось ли это эволюцией судноходных картелей или представляет собой всего лишь трансформацию с целью ухода от ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. В любом случае будут диаметрально противоположные аргументированные мнения.

Конференции и консорциумы

В Европейском союзе (ЕС) в свое время согласно Директивам ЕС 4056/86 (1986 год), 870/95 (1995 год, с изм. 2000 года) линейные конференции и консорциумы получили право на освобождение от антимонопольных требований ЕС. Однако подавлением европейских грузоотправителей в 2004 году Европейская комиссия (ЕК) приняла Положение, по которому требования о свободной конкуренции ст. 81 Договора ЕС вступали в силу для трампового и каботажного судоходства с 18.10.2006, а для линейного судоходства – с 18.10.2008.

Глобальный экономический кризис в 2008 году и перепроизводство контейнеровозов² привели линейное судоходство к отраслевому кризису. На фоне такой ситуации 30.09.2009 ЕК продлила блок исключений для линейного судоходства от действия антимонопольного законодательства на 5 лет до апреля 2015 года. В 2014 году после различных консультаций ЕК приняла постановление о продлении существующих исключений для консорциумов еще на пять лет до апреля 2020[2]. По истечении этого срока ЕК планирует вновь изучить рынок и решить актуальность дальнейших исключений для линий.

ЕК считает, что в отличие от конференций консорциумы являются формой технического сотрудничества. Консорциум может быть организован в разных формах, от полностью интегрированного сотрудничества, часто называемого альянсом, до простого обмена портов на судах друг у друга.

² По различным данным, около 35-40% контейнерной вместимости к 2008 году уже было избыточным.



Совместная рыночная доля членов консорциума не может превышать 30% от общего объема рынка.

Доводы ЕК относительно консорциумов (альянсов) достаточно противоречивы. С одной стороны, сложно не согласиться с тем, что высокие параметры сервиса могут быть поддержаны только совместными усилиями группы перевозчиков (например, два или три захода в один порт в течение одной недели). С другой стороны, нельзя согласиться с утверждением о том, что сотрудничество в рамках альянсов позволяет участвовать в перевозках как крупным, так и малым перевозчикам, с равным для всех результатом. Также можно поставить под сомнение утверждение о том, что потребители услуг в равной степени, как и перевозчики, пользуются преимуществами альянсов.

В пользу данных рассуждений авторы статьи обращают внимание на то, что 21.11.2013 ЕК начала официальное антимонопольное разбирательство в отношении 14 линейных судоходных компаний, чтобы понять, являются ли согласованные действия линий нарушением антимонопольных правил ЕС. ЕК отмечает, что перевозчики делали регулярные публичные заявления об увеличении базовой ставки

фрахта (GRI) через пресс-релизы на своих сайтах и в специализированной отраслевой прессе, которые, как правило, совпадают для всех перевозчиков. ЕК считает, что такая практика может быть сигналом для других перевозчиков о намерении повысить цены и может нанести вред конкуренции и потребителям.

Примечательно, что 26.11.2013 российский антимонопольный орган (ФАС России) также возбудил дело о нарушении антимонопольного законодательства по фактам синхронного и единообразного установления надбавок к ставкам фрахта по перевозке грузов в контейнерах на направлении из Юго-Восточной Азии/Дальнего Востока в Санкт-Петербург. По своей сути претензии ФАС России и ЕК в отношении судоходных линий очень схожи.

Необходимо отметить тот факт, что практически все ответчики по расследованию ЕК и делу о нарушении антимонопольного законодательства ФАС России являются членами существующих различных глобальных операционных альянсов, разрешенных регуляторами США и ЕС.

В этой связи вопрос допустимости существующих операционных соглашений и их фактическое

влияние на конкуренцию, уровень цен и потребителей требует дополнительного глубокого анализа и исследований. В поддержку данного довода можно привести факт запрета китайским регулятором создания тремя крупнейшими игроками на рынке линейных контейнерных перевозок (Maersk, MSC, CMA CGM) альянса P3 Network [3], а также намерение ЕК вновь изучить рынок в 2020 году и решить актуальность дальнейших антимонопольных послаблений для линий.

В заключение авторы хотели бы отметить: в странах ЕС, США и Азии линейные контейнерные перевозки находятся в орбите особого внимания, порой выходящего за пределы регулирования внутри своей юрисдикции.

Конкурентоспособность торговли всех стран — и развитых, и развивающихся, включая страны, не имеющие выхода к морю, — в значительной степени зависит от реального доступа к услугам международных морских перевозок и портовой сети [4]. Авторы констатируют, что среди крупнейших 50 контейнерных линий нет ни одной российской компании, а при текущем положении дел перспективы выхода российских компаний на данный рынок минимальны.

Очевидно, что в современных российских реалиях сложившаяся ситуация требует принятия решительных и стратегических мер в целях обеспечения конкурентоспособности страны и улучшения конкурентной среды на данном товарном рынке. **МФ**

Литература

1. Конвенция о Кодексе поведения линейных конференций. Женева. 1974 год
2. Commission Regulation (EU) No 697/2014 of 24 June 2014 amending Regulation (EC) No 906/2009 as regards its period of application, OJ L 184, 25.6.2014, p. 3
3. <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/buwei/201407/20140700663862.shtml>
4. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2013_ru.pdf