

РЕШЕНИЕ

10.07.2008 г. Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председателя Комиссии - заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы Кашеварова А.Б., членов Комиссии: начальника Управления контроля финансовых рынков Бондаревой Ю.Э., начальника отдела судебной работы Правового управления Романенковой И.И., заместителя начальника отдела страхового рынка Управления контроля финансовых рынков Макаркиной Е.В., главного специалиста - эксперта отдела анализа рынков, реестров и НИОКР Аналитического управления Бутова А.М., ведущего эксперта отдела железнодорожного транспорта Управления контроля транспорта и связи Кружечкиной Л.М. (далее - Комиссия), рассмотрев дело № 1 10/468-07 по признакам нарушения ОАО "РЖД" (107174, Москва, ул. Новая Басманная, д. 2) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции), УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступили письма физических лиц с жалобами на действия кассиров билетных ОАО "РЖД" по навязыванию пассажирам приобретения полисов добровольного страхования ОАО "ЖАСО" (вх. № 3415 от 13.02.2006, № 3685 от 19.02.2007, № 14431 от 28.05.2007, № 23892 от 19.06.2008).

Согласно данным жалобам продажа полисов добровольного страхования пассажиров ОАО "ЖАСО" осуществляется с привлечением в качестве страховых агентов кассиров ОАО "РЖД", которые оформляют полисы добровольного страхования пассажиров одновременно с проездным документом (билетом). Такая продажа осуществляется без согласия потребителя услуги-пассажира, без доведения информации о правилах и условиях страхования.

Так, в обращении физического лица (вх. № 3415 от 13.02.2006) указано: "Таким образом, мне без моего согласия и без предварительного предупреждения была навязана страховая услуга сотрудничающей с ОАО "РЖД" страховой компанией... ОАО "РЖД", пользуясь своим доминирующим положением на рынке перевозок пассажиров, не представляет пассажирам при непосредственной продаже билетов право выбора иных страховых организаций, чем ОАО "Страховое общество "ЖАСО", тем самым устраняя с рынка услуг по добровольному страхованию от несчастных случаев пассажиров железнодорожного транспорта другие страховые организации".

С обращениями физических лиц представлены полисы добровольного страхования от несчастных случаев пассажиров железнодорожного транспорта ОАО "ЖАСО", оформленные через автоматизированную систему управления "Экспресс" (далее - АСУ "Экспресс").

В соответствии с частью 4 статьи 44 Закона о защите конкуренции приказом ФАС России от 29.10.2007 № 350 возбуждено дело № 1 10/468-07 по признакам нарушения ОАО "РЖД" части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в совершении действий, результатом которых являются или могут являться ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в части допуска к автоматизированной системе АСУ "Экспресс" единственной организации - ОАО "ЖАСО" и навязывании потребителям - пассажирам полисов добровольного страхования данной компании.

Выслушав объяснения сторон и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, Комиссией установлено следующее.

1. ОАО "РЖД" создано в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2003 № 585 "О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги", является субъектом естественной монополии в сфере железнодорожных перевозок и оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Министерство путей сообщения Российской Федерации в конце 2003 года передало ОАО "РЖД" функции хозяйственного управления на железнодорожном транспорте с правом заниматься хозяйственной деятельностью.

Приказом Федеральной службы по тарифам от 29.12.2004 № 435-т "О включении (исключении) организаций в (из) Реестр (а) субъектов естественных монополий на транспорте" ОАО "РЖД" включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте по осуществлению деятельности "в сфере оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования".

ОАО "РЖД" согласно приказу ФАС России от 14.06.2005 № 121 включено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов. Доля этого хозяйствующего субъекта на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования на территории Российской Федерации превышает 65 процентов.

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии. Следовательно, ОАО "РЖД" занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования на территории Российской Федерации.

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции товар - это объект гражданских прав, в том числе финансовая услуга, которой в соответствии с пунктом 2 указанной статьи является и страховая услуга.

Пунктом 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции установлено, что товарный рынок - сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

В соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 25.04.2006 № 108 (далее - Порядок), процедура выявления товара, включает, в том числе предварительное определение товара и выявление свойств товара, определяющих выбор покупателя.

Согласно пункту 14 Порядка предварительное определение товара может быть проведено на основании, в том числе решений о предоставлении лицензий и документов, подтверждающих наличие лицензии, нормативных актов, регулирующих соответствующую деятельность. В соответствии с классификацией видов страхования, предусмотренной Федеральным законом от 27.11.92 № 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации" (далее - Закон об организации страхового дела), в рамках рынка страховых услуг можно выделить

рынок добровольного страхования от несчастных случаев и болезней. При выявлении свойств товара, определяющих выбор покупателя, в соответствии с пунктом 15 Порядка, анализируется, в том числе функциональное назначение (цель потребления товара и его потребительские свойства). Состав свойств товара, определяющих выбор покупателя, и необходимая степень детализации описания товара зависят от целей проводимого исследования, а также от особенностей товарного рынка.

Добровольное страхование пассажиров от несчастных случаев на железнодорожном транспорте как страховая услуга имеет свои функциональные назначения и особенности применения, обусловленные следующими факторами. Во-первых, страхователями по договорам добровольного страхования в данном случае являются пассажиры, то есть лица, совершающие поездку в поезде по действительному проездному документу (билету) либо имеющие проездной документ (билет) и находящиеся на территории железнодорожной станции, железнодорожного вокзала или пассажирской платформы непосредственно перед указанной поездкой или непосредственно после нее.

Во-вторых, договор добровольного страхования пассажиров заключается с учетом конкретной поездки, в связи с чем в полисе добровольного страхования пассажиров указываются данные соответствующего проездного документа. Учитывая изложенное, в рамках рынка добровольного страхования от несчастных случаев и болезней можно выделить самостоятельный рынок страховых услуг - рынок добровольного страхования пассажиров от несчастных случаев на железнодорожном транспорте (далее - рынок добровольного страхования пассажиров).

Согласно пункту 27 Порядка определение географических границ товарного рынка в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции основывается на экономической возможности покупателя приобрести товар на территории Российской Федерации или ее части и отсутствии этой возможности за ее пределами.

Поскольку Комиссией ФАС России рассматривается нарушение антимонопольного законодательства, связанное с осуществлением добровольного страхования пассажиров, пользующихся услугами ОАО "РЖД", следовательно, границы рынка добровольного страхования пассажиров охватывают территорию, в пределах которой осуществляет свою деятельность ОАО "РЖД".

Согласно представленной страховыми организациями в рамках рассмотрения дела информации, добровольное страхование пассажиров в кассах ОАО "РЖД" на территории 15 железных дорог - филиалов ОАО "РЖД" осуществляют 9 страховых организаций (ОАО "ЖАСО", ЗАО "СК Железнодорожный страховой фонд", ОАО "ТЕСТ-ЖАСО", ОАО "ЖАСКО", ЖОАСО "Литер-Полис", ЗАО "Таймрезерв", ЗАО СК "Скиф-Инком", ООО "Радонеж", ЗАО "ЗапСибЖАСО").

В число указанных 15 железных дорог - филиалов ОАО "РЖД" входят: Восточно-Сибирская, Горьковская, Дальневосточная, Забайкальская, Западно-Сибирская, Калининградская, Красноярская, Куйбышевская, Московская, Октябрьская, Сахалинская, Свердловская, Северная, Северо-Кавказская и Юго-Восточная. При этом, по состоянию на ноябрь 2007 года 3 страховые организации (ЗАО "Таймрезерв", ЗАО СК "Скиф-Инком" и ООО "Радонеж") осуществляли заключение договоров добровольного страхования пассажиров в ручном режиме и остальные 6 страховых организаций осуществляли заключение договоров добровольного страхования пассажиров, как в ручном, так и в автоматизированном режиме.

2. Реализация полисов добровольного страхования пассажиров производится кассирами билетными - сотрудниками ОАО "РЖД" на основании агентских договоров, заключенных между кассирами ОАО "РЖД" (как физическими лицами) и страховыми организациями за соответствующее вознаграждение.

В соответствии со статьей 8 Закона об организации страхового дела страховыми агентами могут выступать физические и юридические лица, осуществляющие свою деятельность на основании гражданско-правового договора, которые представляют страховщика в отношениях со страхователем и действуют от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями.

Согласно представленным страховыми организациями типовым формам агентских договоров и инструкций агент оказывает услуги по привлечению страхователей, разъясняет страхователям условия страхования, заключает от имени страховой организации в соответствии с правилами страхования договоры добровольного страхования, соблюдая при этом принцип добровольности.

Таким образом, ответственность за информирование страхователей - пассажиров железнодорожного транспорта об условиях страхования и соблюдение принципа добровольности при заключении договоров добровольного страхования возложена на страхового агента - кассира билетного ОАО "РЖД".

Вместе с тем, согласно письму Федеральной службы страхового надзора (исх. от 22.03.2005 № 44-1908/03-01-07) действия страховых агентов расцениваются как действия самой страховой организации, чьи интересы они представляют.

Следовательно, страховая организация несет ответственность за соблюдение принципа добровольности и информирование об условиях страхования.

Как указано выше, в ФАС России поступают жалобы физических лиц о том, что "в железнодорожных кассах вокзалов вместе с билетами кассирами навязываются страховые полисы добровольного страхования от несчастного случая на железнодорожном транспорте" (вх. от 19.07.2008 № 23892).

Из указанных жалоб следует, что билетные кассиры ОАО "РЖД" - агенты страховых организаций продают полисы добровольного страхования без согласия пассажиров железнодорожного транспорта.

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона от 07.02.92 № 2300-1 "О защите прав потребителей" исполнитель (организация, оказывающая услуги потребителям по возмездному договору) не вправе без согласия потребителя выполнять дополнительные услуги за плату.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приняла решение в целях рассмотрения вопросов, связанных с проверкой законности действий страховых организаций при продаже полисов добровольного страхования пассажиров железнодорожного транспорта, направить обращения физических лиц для рассмотрения по принадлежности в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

3. В процессе рассмотрения дела Комиссией установлено, что полисы добровольного страхования пассажиров оформляются билетными кассирами ОАО "РЖД" двумя способами: в автоматизированном режиме - через терминалы - АСУ "Экспресс", обслуживаемые Информационно-вычислительными центрами - филиалами ОАО "РЖД", и в ручном режиме.

В автоматизированном режиме реализация полисов происходит на основании ряда договоров (соглашений), заключенных страховыми организациями со структурными подразделениями филиалов ОАО "РЖД" - Информационно-вычислительными центрами, региональными дирекциями по обслуживанию

пассажиров и Федеральной пассажирской дирекцией ОАО "РЖД" (далее - ФПД ОАО "РЖД").

Указанными договорами (соглашениями) установлено следующее:

ОАО "РЖД" предоставляет страховой организации свою инфраструктуру для осуществления оформления полисов добровольного страхования пассажиров железнодорожного транспорта при оформлении проездных документов;

ОАО "РЖД" поддерживает работоспособность программного обеспечения по формированию и обслуживанию информационного банка данных по застрахованным пассажирам;

страховая организация обязана формировать фонд предупредительных мероприятий в целях финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев с пассажирами железнодорожного транспорта и повышению безопасности движения поездов на железной дороге.

Таким образом, страховые организации, заключившие указанные договоры, обеспечиваются доступом к терминалам АСУ "Экспресс" для передачи информации о застрахованных пассажирах и получения справочной информации из банка данных, что позволяет билетным кассирам ОАО "РЖД" осуществлять оформление страховых полисов одновременно с оформлением проездного документа.

При этом, договорами (соглашениями) предусмотрена оплата услуг ОАО "РЖД" по поддержанию работоспособности, сопровождению программного обеспечения и формированию, обслуживанию информационного банка данных по застрахованным пассажирам. Размер данной оплаты варьируется по поддержанию работоспособности и сопровождению программного обеспечения от 35 400 рублей до 150 000 рублей в месяц и по формированию и обслуживанию информационного банка данных по застрахованным пассажирам от 19 470 рублей до 250 000 рублей в месяц.

К примеру, ЗАО Страховая компания "ЗапСибЖАСО" и ОАО "ЖАСО" за представление услуг по сопровождению программного обеспечения на Западно-Сибирской железной дороге перечисляют ОАО "РЖД" 150 000 рублей и 100 000 рублей в месяц соответственно.

За предоставление ОАО "РЖД" услуг по формированию и обслуживанию информационного банка данных застрахованных пассажиров ОАО "ЖАСО" перечисляет от 19 470 рублей (на Северо-Кавказской железной дороге) до 250 000 рублей в месяц (на Московской железной дороге).

ЗАСО "ЮЖУРАЛЖАСО" (Южно-Уральская железная дорога) за услуги ОАО "РЖД" по поддержанию работоспособности и сопровождению программного обеспечения перечисляет 55 757 рублей 19 копеек в месяц.

Таким образом, работа в автоматизированном режиме дает возможность оперативного оформления страховых полисов одновременно с проездными документами, и вместе с тем, требует от страховых организаций материальных затрат не только на приобретение программного обеспечения, но и на оплату услуг ОАО "РЖД" по поддержанию работоспособности и сопровождению программного обеспечения, а также на оплату услуг по формированию и обслуживанию информационного банка данных застрахованных пассажиров. В ручном режиме реализация полисов происходит на основании договоров (соглашений), заключенных страховой организацией с ФПД ОАО "РЖД" - филиалом ОАО "РЖД".

Указанными договорами (соглашениями) установлено следующее:

ОАО "РЖД" содействует в размещении информации об условиях проведения

добровольных видов страхования и осуществлении информационных мероприятий в местах реализации страховых полисов и проводит мероприятия по предупреждению несчастных случаев с пассажирами железнодорожного транспорта и повышению безопасности движения поездов на железной дороге за счет средств фонда предупредительных мероприятий;

страховая организация обязана формировать фонд предупредительных мероприятий в целях финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев с пассажирами железнодорожного транспорта и повышению безопасности движения поездов на железной дороге.

Таким образом, в целях оформления полисов добровольного страхования пассажиров, как в автоматизированном, так и в ручном режимах страховым организациям необходимо формировать фонд предупредительных мероприятий. В соответствии с пунктом 6 статьи 26 Закона об организации страхового дела страховая организация вправе формировать фонд предупредительных мероприятий в целях финансирования мероприятий по предупреждению наступления страховых случаев. Данный фонд формируется страховыми организациями самостоятельно из чистой прибыли в добровольном порядке. В процессе рассмотрения дела установлено, что каждой страховой организацией самостоятельно определяется способ заключения договоров добровольного страхования - ручной или автоматизированный, в зависимости от ряда факторов. Согласно информации, имеющейся в материалах дела, страховые организации, заключающие договоры добровольного страхования пассажиров железнодорожного транспорта в небольших объемах полагают, что переходить на автоматизированный режим заключения договоров нецелесообразно, поскольку автоматизированный режим может привести к необходимости разработки и внедрению новых форм бланков страховых полисов, что повлечет необходимость дополнительных капиталовложений.

Так, ООО "Страховая компания "Радонеж" (исх. от 04.02.2008 № 3/08) указало, что оформляет полисы добровольного страхования пассажиров вручную, и в связи небольшим объемом выдачи полисов доступ к АСУ "Экспресс" не требуется. Вместе с тем, страховые организации, осуществляющие заключение договоров добровольного страхования в автоматизированном режиме полагают, что использование АСУ "Экспресс" позволяет, как указано выше, оперативно оформлять страховые полисы одновременно с билетами, а также формировать отчет о проданных и возвращенных полисах страхования (в разрезе филиалов, станций, терминалов), а также о количестве застрахованных и исключает возможность неверного заполнения полиса.

Так, согласно письму ОАО ЖАСО "Литер-полис" (исх. от 03.03.2008 № 605) "Организация страхования пассажиров железнодорожного транспорта через кассиров ОАО "РЖД" с использованием АСУ "Экспресс" позволяет экономить время пассажиров на оформление страхового полиса, так как страховой полис оформляется одновременно с выдачей проездного документа с затратой времени не более нескольких секунд. Оформление полисов через систему АСУ "Экспресс" по сравнению с ручным оформлением позволяет ОАО "ЖАСО "Литер-полис" снизить издержки по заключению договоров страхования".

Также в письме ОАО "СК "ТЭСТ-ЖАСО" (исх. от 08.02.2008 № 21/204) указано, что "целесообразность использования АСУ "Экспресс" основана на использовании машинного труда, сокращающего время оформления страхового полиса".

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к следующим выводам.

Во-первых, доступ страховых организаций к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования на территории Российской Федерации в целях

осуществления добровольного страхования пассажиров, как в ручном, так и в автоматизированном режиме, определяется ОАО "РЖД" путем заключения соответствующих договоров (соглашений).

Во-вторых, условием доступа страховых организаций на рынок добровольного страхования пассажиров, как в ручном, так и в автоматизированном режиме является финансирование предупредительных мероприятий, проводимых ОАО "РЖД", за счет резерва предупредительных мероприятий, формируемого страховыми организациями за счет страховых взносов, поступивших по добровольному страхованию пассажиров железнодорожного транспорта. Следовательно, ОАО "РЖД", занимающее доминирующее положение на рынке перевозок железнодорожным транспортом и предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, фактически оказывает решающее влияние на доступ страховых организаций на рынок добровольного страхования пассажиров и на общие условия предоставления услуг на указанном рынке и, следовательно, количество и перечень страховых организаций, предлагающих услуги по добровольному страхованию пассажиров железнодорожного транспорта в кассах билетных ОАО "РЖД" также определяет ОАО "РЖД".

4. Согласно материалам дела Комиссия установила (письмо ОАО "РЖД" исх. от 29.02.2008 № ФПДЮприм-9/225), что в ОАО "РЖД" отсутствуют внутренние документы, "регулирующие порядок рассмотрения обращений и заключения договоров между ОАО "РЖД" и страховыми организациями в целях осуществления добровольного страхования пассажиров".

Вопрос о допуске страховых организаций на рынок добровольного страхования пассажиров в целях развития конкуренции рассматривался по инициативе ФАС России на заседании Совета директоров ОАО "РЖД" в апреле 2005 года.

Согласно протоколу от 21.04.2005 на заседании Совета директоров ОАО "РЖД" было принято решение об образовании рабочей группы в целях разработки конкретных мер по созданию конкурентной среды в сфере добровольного страхования пассажиров. Распоряжением ОАО "РЖД" от 18.07.2005 утвержден состав рабочей группы, в которую были включены представители ОАО "РЖД" и Федеральной антимонопольной службы.

По результатам трех совместных заседаний рабочей группы (30.08.2005, 22.12.2005 и 25.04.2006) было принято решение о выработке ОАО "РЖД" мер, направленных на создание конкурентной среды в сфере добровольного страхования пассажиров на железнодорожном транспорте и о необходимости проведения ОАО "РЖД" конкурсного отбора страховых организаций для обеспечения равного доступа страховщиков к инфраструктурным возможностям ОАО "РЖД" в целях осуществления добровольного страхования пассажиров.

В процессе разработки мер допуска страховых организаций на рынок добровольного страхования пассажиров ОАО "РЖД", в рамках рабочей группы, рассматривался вопрос об экономической и технологической возможности продажи полисов добровольного страхования пассажиров одновременно несколькими страховыми организациями в одной билетной кассе.

Письмами от 18.11.2006 и 21.05.2007 ОАО "РЖД" сообщило ФАС России, что организация страхования пассажиров несколькими компаниями в одной билетной кассе увеличит время обслуживания пассажира билетным кассиром, снизит его производительность, повлечет необходимость увеличения штата билетных кассиров, а также оборудования дополнительных пунктов продажи билетов.

Вместе с тем, на заседании рабочей группы представители ОАО "РЖД" сообщили,

что ОАО "РЖД" разрабатывает конкурсную документацию по выбору страховых компаний для осуществления добровольного страхования пассажиров через кассиров билетных ОАО "РЖД" с целью предоставления данной услуги одним страховщиком в одной билетной кассе.

На заседании Комиссии представитель ОАО "РЖД" заявил об отсутствии экономической возможности оформления полисов добровольного страхования пассажиров несколькими страховыми организациями в одной билетной кассе и о возможности оформления полисов добровольного страхования пассажиров в зданиях железнодорожных вокзалов и на остановочных пунктах по принципу "одна билетная касса - одна страховая организация" на основании результатов проведения соответствующих конкурсных процедур.

Комиссия согласилась с отсутствием в настоящее время экономической возможности ОАО "РЖД" одновременного предоставления услуг нескольких страховых организаций в одной билетной кассе железнодорожных вокзалов и остановочных пунктов и одновременно признала необходимость проведения конкурсных процедур в целях равного доступа страховых организаций на рынок добровольного страхования пассажиров.

Вместе с тем, отсутствие у ОАО "РЖД" - хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, порядка, предусматривающего, в том числе четкие требования к страховым организациям, процедуру рассмотрения обращений страховых организаций может привести к ограничению и устранению конкуренции на рынке услуг по добровольному страхованию пассажиров железнодорожного транспорта, что является нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

5. В рамках рассмотрения дела Комиссией также установлено, что ФПД ОАО "РЖД" в адрес всех региональных дирекций по обслуживанию пассажиров ОАО "РЖД" была направлена телеграмма от 25.08.2007 № ФПД-989 за подписью В.Н. Шатаева (далее - Телеграмма).

В соответствии с данной Телеграммой билетным кассирам ОАО "РЖД" запрещается реализация полисов добровольного страхования компаний, не заключивших договоры с ФПД ОАО "РЖД" на осуществление данного вида деятельности, а также указанной Телеграммой запрещается оформление полисов добровольного страхования пассажиров вручную.

Анализ данных, имеющихся в материалах дела, о количестве заключенных договоров добровольного страхования пассажиров в билетных кассах ОАО "РЖД" за период с 01.07.2007 по 01.01.2008 показывает, что после издания Телеграммы количество договоров добровольного страхования, заключаемых в ручном режиме, сократилось.

Так, на Горьковской железной дороге в 2007 году после издания Телеграммы количество заключенных договоров добровольного страхования пассажиров в ручном режиме ЗАО "СК Железнодорожный страховой фонд" сократилось с 35 503 договоров (сентябрь) до 3 626 договоров (декабрь), то есть почти в 10 раз.

На Северной железной дороге в 2007 году после издания Телеграммы количество заключенных договоров добровольного страхования пассажиров в ручном режиме ОАО "ЖАСКО" сократилось с 28 979 договоров (сентябрь) до 1 009 договоров (декабрь), то есть примерно в 29 раз.

Кроме того, на Куйбышевской железной дороге с сентября 2007 года после издания Телеграммы три страховые организации - ООО СК "Радонеж", ЗАО СО "Таймрезерв" и ЗАО СК "Скиф-Инком", осуществлявшие деятельность по предоставлению услуг по добровольному страхованию пассажиров в ручном

режиме, прекратили деятельность по заключению договоров.

На Сахалинской железной дороге до сентября 2007 года предоставление услуг по добровольному страхованию пассажиров осуществляла только одна страховая организация - ОАО "ЖАСО". При этом заключение договоров ОАО "ЖАСО" осуществлялось только в ручном режиме. После издания Телеграммы ОАО "ЖАСО" полностью прекратило деятельность по заключению договоров добровольного страхования пассажиров, то есть осуществление предоставления указанной услуги на Сахалинской железной дороге полностью прекращено.

Учитывая изложенное, Комиссией установлено, что результатом направления ОАО "РЖД" телеграммы от 25.08.2007 № ФПД-989 за подписью В.Н. Шатаева стало ограничение и устранение конкуренции на рынке добровольного страхования пассажиров страховых организаций, осуществляющих деятельность по заключению данных договоров страхования в ручном режиме.

Частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются ограничение и устранение конкуренции.

Таким образом, действия ОАО "РЖД", выразившиеся в издании начальником ФПД ОАО "РЖД" В.Н. Шатаевым телеграммы от 25.08.2007 № ФПД-989, привели к ограничению и устранению конкуренции на рынке добровольного страхования пассажиров, что является нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

6. ОАО "РЖД" в процессе рассмотрения дела был представлен проект Порядка рассмотрения обращений страховых организаций, заинтересованных в осуществлении добровольного страхования пассажиров железнодорожного транспорта (далее - Порядок) (вх. № 26488 от 08.07.2008).

Данный Порядок разработан ОАО "РЖД" в целях предоставления равного доступа страховым организациям на рынок "добровольного страхования жизни и здоровья пассажиров" (пункт 2.3 Порядка).

Порядок устанавливает процедуру рассмотрения обращений страховых организаций в целях заключения договоров, направленных на осуществление добровольного страхования пассажиров.

Согласно указанному Порядку в целях заключения договоров добровольного страхования пассажиров страховая организация обращается в ОАО "РЖД" с приложением указанных в Порядке копий документов и сведений, в том числе сведений о регионе и билетных кассах, на территории которых планируется реализация полисов добровольного страхования.

Кроме того, согласно Порядку в ОАО "РЖД" могут обратиться страховые организации в целях осуществления добровольного страхования, как в автоматизированном, так и в ручном режимах.

В случае отрицательного решения по результатам рассмотрения обращения страховой организации ОАО "РЖД" направляет мотивированный ответ об отказе в заключении договоров, "направленных на осуществление добровольного страхования жизни и здоровья пассажиров".

Порядок устанавливает, что в случае, если реализацию полисов добровольного страхования пассажиров на территории одних и тех же билетных касс планируют несколько страховых компаний, ОАО "РЖД" проводит конкурсные процедуры на право заключения соответствующих договоров. При этом необходимо отметить, что договоры по результатам проведения данных конкурсов заключаются сроком на один год.

В случае, если на момент обращения страховой организации в ОАО "РЖД" в целях продажи полисов добровольного страхования пассажиров на территории конкретной билетной кассы у ОАО "РЖД" действуют договоры с иной страховой организацией, ОАО "РЖД" принимает решение о проведении конкурсных процедур по истечении срока действия договоров.

Вместе с тем, Комиссией отмечено, что Порядок представлен ОАО "РЖД" совместно с проектом Распоряжения Старшего вице-президента ОАО "РЖД" Ф.Б. Андреева "О добровольном страховании пассажиров железнодорожного транспорта". Следовательно, на момент рассмотрения Комиссией дела № 1 10/468-07 представленный Порядок не утвержден, что свидетельствует об отсутствии до настоящего времени в ОАО "РЖД" документов, регламентирующих доступ страховых организаций к инфраструктуре ОАО "РЖД" в целях осуществления добровольного страхования пассажиров.

Таким образом, ОАО "РЖД" до настоящего времени совершаются действия, направленные на ограничение и устранение конкуренции на рынке добровольного страхования пассажиров железнодорожного транспорта.

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что действия ОАО "РЖД", выразившиеся в направлении телеграммы от 25.08.2007 № ФПД-989 за подписью В.Н. Шатаева, и отсутствии действующих документов, регламентирующих порядок и процедуру равного доступа страховых организаций к инфраструктуре ОАО "РЖД" в целях осуществления добровольного страхования пассажиров, ограничивают и устраняют конкуренцию на рынке услуг добровольного страхования пассажиров, что является нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия (бездействие) ОАО "РЖД", выразившиеся в издании телеграммы от 25.08.2007 № ФПД-989 и отсутствии действующих документов, регламентирующих порядок и процедуру равного доступа страховых организаций к инфраструктуре ОАО "РЖД" в целях осуществления добровольного страхования пассажиров, результатом которых стало ограничение конкуренции и устранение с рынка добровольного страхования пассажиров страховых организаций, осуществляющих деятельность по заключению договоров страхования в ручном режиме через страховых агентов - кассиров билетных ОАО "РЖД", нарушающими часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать ОАО "РЖД" предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Направить обращения физических лиц для рассмотрения по принадлежности в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии А.Б. Кашеваров

Члены Комиссии: Ю.Э. Бондарева

И.И. Романенкова

Е.В. Макаркина

А.М. Бутов

Л.М. Кружечкина