

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «02» ноября 2017

Полный текст решения изготовлен «10» ноября 2017

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы — Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее — Коллегия ФАС России) в составе: <...>,

рассмотрев на заседании Коллегии ФАС России жалобу ПАО СК «Росгосстрах» на решение Краснодарского УФАС России от 25.07.2017 по делу № 353/2016 (далее — Жалоба), в присутствии представителя ПАО СК «Росгосстрах», представителя Краснодарского УФАС России посредством видео-конференц-связи:

<...>;

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено 26.10.2017 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

Оспариваемым решением Краснодарское УФАС России от 25.07.2017 по делу № 353/2016 ПАО СК «Росгосстрах» признано нарушившим пункт 4 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

В соответствии с частью 6 статьи 23 Закона о защите конкуренции жалобу на решение территориального антимонопольного органа в федеральный антимонопольный орган представляют лица, участвовавшие в деле, в течение одного месяца со дня принятия решения.

Согласно материалам и сведениям по делу № 353/2016 ПАО СК «Росгосстрах», подавшее жалобу в ФАС России (вх. № 131472-ЭП/17 от 25.08.2017), являлся лицом, участвовавшим в деле № 353/2016 в качестве ответчика.

В рамках рассмотрения жалобы коллегиальным органом ФАС России указанное лицо является Заявителем.

Срок представления жалобы на решение Краснодарского УФАС России Заявителем соблюден.

По мнению Заявителя, решение Краснодарского УФАС России неправомерно и не соответствует обстоятельствам дела, нарушает единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения жалобы установлены следующие **фактические обстоятельства**.

Основанием для возбуждения дела № 353/2016 послужило заявление Управления Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров в Южном федеральном округе (далее — Управление Банка России по ЮФО) от 29.06.2016 исх. № С59-6-3-3/18347 (вх. № 6874 от 04.07.2016) в рамках рассмотрения коллективного обращения жителей г. Армавира, о сокращении ПАО СК «Росгосстрах» количества заключенных договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее — ОСАГО) на территории г. Армавира Краснодарского края, а также письмо ФАС России от 14.07.2016 исх. № РП/48201/16 (вх. № 7673 от 26.07.2016) о проведении проверки соблюдения ПАО СК «Росгосстрах» антимонопольного законодательства по обстоятельствам, изложенным в запросе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Обухова С.П., в части существенного сокращения объемов оказания ПАО СК «Росгосстрах» услуг ОСАГО на территории Динского района Краснодарского края.

В ходе рассмотрения указанных заявлений, Краснодарским УФАС России в действиях ПАО СК «Росгосстрах» установлены признаки нарушения пункта 4 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в существенном сокращении объемов оказания услуг по ОСАГО на территории г. Армавир и Динского района Краснодарского края.

Приказом Краснодарского УФАС России от 04.10.2016 № 547 возбуждено дело № 353/2016 о нарушении антимонопольного законодательства и

определением от 18.10.2016 исх. № 22202/5 рассмотрение дела назначено на 07.12.2016. Указанным определением к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечено ПАО СК «Росгосстрах» (Филиал в Краснодарском крае).

Из заявления Управления Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров в Южном федеральном округе следует, что ежемесячное количество заключенных договоров ОСАГО в период с октября 2015 года по апрель 2016 года сократилось более чем в 2 раза. При этом сокращение количества заключенных договоров ОСАГО на территории г. Армавира произошло с января 2016 года.

Из запроса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Обухова С.П. следует, что в приемную в станице Динской Краснодарского края поступают многочисленные жалобы от автовладельцев Динского района, связанные с прекращением ПАО СК «Росгосстрах» (Филиал в Краснодарском крае) предоставления услуг по страхованию ОСАГО в Динском районе. Автовладельцам Динского района предлагают услуги по страхованию ОСАГО производить только в г. Краснодаре в четырех офисах ПАО СК «Росгосстрах», где работают по три страховщика.

- пояснений ПАО СК «Росгосстрах» следует, что сокращение количества заключенных договоров ОСАГО на указанных территориях произошло в связи с изменением количества сотрудников и агентов уполномоченных на заключение договоров ОСАГО, то есть в результате преднамеренных действий ПАО СК «Росгосстрах».

Краснодарским УФАС России проведен анализ состояния конкурентной среды за 2014, 2015 годы и 6 месяцев 2016 года на рынке ОСАГО на территории Краснодарского края.

В качестве источников исходной информации использовались статистические сведения, официально опубликованные на сайте ЦБ РФ www.cbr.ru.

В соответствии с Условиями признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации), утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2007 № 359, доминирующим признается положение финансовой организации на товарном рынке, дающее такой финансовой организации возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения финансовой услуги на соответствующем рынке, и (или) устранять с товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и

(или) затруднять им доступ на товарный рынок.

С учетом относительного размера долей на соответствующем товарном рынке, принадлежащих конкурентам, доминирующим признается положение финансовой организации, в отношении которой выполняются в совокупности следующие условия:

- доля финансовой организации превышает 10 процентов на единственном в Российской Федерации товарном рынке либо 20 процентов на товарном рынке, обращающийся на котором товар обращается также на иных товарных рынках в Российской Федерации;
- доля финансовой организации на товарном рынке в течение длительного периода времени (не менее одного года или в течение срока существования соответствующего товарного рынка, если такой срок составляет менее одного года) увеличивается и (или) неизменно превышает 10 процентов на единственном в Российской Федерации товарном рынке либо 20 процентов на товарном рынке, обращающийся на котором товар обращается также на иных товарных рынках в Российской Федерации.

По результатам анализа рынка предоставления услуг ОСАГО доля ПАО СК «Росгосстрах» за 2014 год составила 38,8 %, за 2015 год 52,1 %, за I полугодие 2016 года 34,7 %, что превышает 20 % на товарном рынке, следовательно, выполняются условия признания доминирующим положения финансовой организации, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2007 № 359, частью 7 статьи 5 Закона о защите конкуренции (Аналитический отчет от 03.10.2016).

Как установлено Краснодарским УФАС России, ПАО СК «Росгосстрах» занимает доминирующее положение на рынке услуг обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств на территории Краснодарского края в период 2014, 2015 годы, I полугодие 2016 года.

В соответствии частью 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

Частью 4 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции установлено, что копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения

определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

13.07.2017 (вх. № 7075) ПАО «СК «Росгосстрах» представило свои возражения на заключение об обстоятельствах дела, согласно которым вменяемое нарушение антимонопольного законодательства не признает.

В обоснование своей позиции ПАО «СК «Росгосстрах» сообщает, что сокращение количества заключенных договоров ОСАГО на указанных территориях произошло в связи с изменением количества сотрудников и агентов, уполномоченных на заключение договоров ОСАГО. В связи с увеличением спроса на услуги ОСАГО, оказываемые обществом, и увеличением объема клиентов были выявлены случаи допущения ошибок, а также нарушений сотрудниками общества при выдаче полисов ОСАГО в конце 2015 г. и 2016 г. В связи с возникшими проблемами при оказании услуг, недостаточной компетенции сотрудников общества были предприняты меры, направленные на недопущение в деятельности компании нарушений при оказании услуг ОСАГО. В результате проведенных в 2015-2016 гг. мероприятий количество нарушений существенно сократилось и повысилось качество оказываемых услуг. Уменьшение количества недостаточно компетентных сотрудников и агентов, оказывающих услуги ОСАГО, являются результатом действий общества, направленных на соблюдение требований страхового законодательства и необходимое повышение качества оказываемых услуг и, как следствие, на получение покупателями преимуществ, соразмерных преимуществам полученным обществом. Действия общества, с которыми может быть связано сокращение определенного количества заключаемых договоров, не являются злоупотреблением доминирующим положением и не нарушают п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции. Сокращение количества договоров ОСАГО, заключенных в 2016 г. по сравнению с 2015 г. по мнению общества, является экономически и технологически обоснованным, поскольку ненадлежащее оказание услуг ОСАГО сотрудниками влечет наложение высоких штрафов на общество, а также нарушает требования страхового и иных отраслей законодательства. По информации общества, по состоянию на первое полугодие 2016 г. отсутствовала

рентабельность услуг ОСАГО. По мнению общества, проблемы с достаточностью услуг ОСАГО обусловлены общими условиями обращения услуг на рынке ОСАГО в указанный период, результатом которых стало заключение страховыми компаниями (в том числе ПАО «СК «Росгосстрах») соглашения об обеспечении доступности услуг ОСАГО в Российской Федерации (Соглашение о Едином Агенте), которое, в частности, действует на территории Краснодарского края.

Краснодарское УФАС России изучило возражения ПАО «СК «Росгосстрах» и пришло к выводу, что приведенные доводы противоречат нормам действующего законодательства и материалам дела по следующим основаниям.

Статьей 4 Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее - Закон об ОСАГО) установлено, что владельцы транспортных средств обязаны на условиях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом и в соответствии с ним, страховать риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при использовании транспортных средств.

Обязанность ОСАГО распространяется на владельцев всех используемых на территории Российской Федерации транспортных средств, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 3 и 4 статьи 4 Закона об ОСАГО.

Нормы действующего законодательства, в том числе страхового, не содержат иных требований к владельцу транспортного средства по обязательному страхованию.

Таким образом, заключение договора ОСАГО является обязательным условием для владельца транспортного средства.

Согласно статье 1 Закона об ОСАГО страховщик — это страховая организация, которая вправе осуществлять ОСАГО в соответствии с разрешением (лицензией), выданным в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

То есть, приобретение полиса ОСАГО физическим лицом возможно только у страховой компании, имеющей лицензию, или у ее представителей (агентов).

Краснодарским УФАС России установлено, что ПАО «СК «Росгосстрах» имеет лицензию на осуществление деятельности по ОСАГО.

Частью 1 статьи 21 Закона об ОСАГО установлено, что Страховщик

должен иметь в каждом субъекте Российской Федерации своего представителя, уполномоченного на рассмотрение требований потерпевших о страховых выплатах и прямом возмещении убытков, а также на осуществление страховых выплат и прямое возмещение убытков. Услуга по заключению договоров обязательного страхования должна предоставляться в любом обособленном подразделении страховщика (филиале).

По мнению Краснодарского УФАС России, изменив (сократив) количество сотрудников и агентов, уполномоченных на заключение договоров ОСАГО, ПАО «СК «Росгосстрах» тем самым сократил продажу услуги ОСАГО, что запрещено п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Страховая компания обязана в силу закона заключать договор ОСАГО при наличии лицензии. Вместе с тем, ни один законодательный акт Российской Федерации не принуждает коммерческую структуру получать указанную лицензию и осуществлять убыточную деятельность.

Законодательство в сфере ОСАГО, а именно:

- Указание Банка России от 19.09.2014 № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств»,
- Закон № 40-ФЗ;
- «Положение о правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств», утвержденное Банком России 19.09.2014 № 431-П,

в период с 01.01.2016 по 30.09.2016 не претерпело изменений.

Страховая премия, собранная страховыми компаниями, расходуется не только на осуществление страховых выплат.

Вместе с тем, страховые компании, в целях повышения рентабельности, не должны за счет граждан Российской Федерации решать свои финансовые проблемы.

В случае, если ОСАГО в конкретном регионе является убыточным, страховая компания не вправе отказывать физическим лицам в его заключении. В данном случае необходимо менять внутреннюю политику компании, оптимизировать расходы.

Таким образом, Комиссия Краснодарского УФАС России пришла к выводу, что ООО «Росгосстрах» в лице филиала в Краснодарском крае злоупотребляет доминирующим положением на рынке ОСАГО Краснодарского края, путем существенного сокращения объемов оказания услуг обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств в период январь-июль 2016 года на территории Динского района и г. Армавира Краснодарского края, что является нарушением пункта 4 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Коллегия рассмотрела жалобу на предмет соблюдения единообразия в применении норм антимонопольного законодательства и приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара, если на этот товар имеется спрос или размещены заказы на его поставки при наличии возможности его рентабельного производства, а также если такое сокращение или такое прекращение производства товара прямо не предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами.

Согласно разъяснениям Президиума ФАС России от 07.06.2017 № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 07.06.2017 № 11) (далее — Разъяснения Президиума ФАС России № 8) злоупотребление доминирующим положением характеризуется следующей совокупностью взаимосвязанных признаков:

- 1) доминирующее положение хозяйствующего субъекта;
- 2) совершение хозяйствующим субъектом действия (бездействия);
- 3) наступление или возможность наступления негативных последствий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере

предпринимательской деятельности, либо неопределенного круга потребителей;

4) наличие объективной взаимосвязи между доминирующим положением, совершением деяния и его негативными последствиями либо возможностью наступления таких последствий.

Для квалификации действий (бездействия) хозяйствующего субъекта как злоупотребления доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц.

В отсутствие обоснования ограничения, недопущения или устранения конкуренции либо возможности наступления таких последствий согласно Разъяснениям Президиума ФАС России № 8 квалификация нарушения антимонопольного законодательства определяется исходя из последствий в виде ущемления интересов других лиц или неопределенного круга потребителей.

При этом в отношении действий (бездействия), прямо поименованных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, наличие или угроза наступления соответствующих последствий предполагается и не требует доказывания антимонопольным органом.

В качестве одного из доказательств нарушения ПАО СК «Росгосстрах» пункта 4 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции Краснодарское УФАС России приводит результаты проведенного анализа состояния конкурентной среды на рынке ОСАГО на территории Краснодарского края за период с 2014 по 6 месяцев 2016 года.

По результатам данного анализа Краснодарское УФАС России пришло к выводу о наличии у ПАО СК «Росгосстрах» в указанный период времени доминирующего положения на рынке услуг по ОСАГО Краснодарского края, что также отражено в оспариваемом решении.

Кроме того, оспариваемым решением установлено совершение ПАО СК «Росгосстрах» действий по сокращению оказания услуг по ОСАГО на названном товарном рынке, несмотря на наличие спроса со стороны потребителей на данные услуги.

В частности, как следует из решения Краснодарского УФАС России по делу № 353/2016и материалов данного дела, ежемесячное заключаемое ПАО СК «Росгосстрах» на территории Динского района и г. Армавир Краснодарского края количество договоров ОСАГО в период с января

2016 года по июль 2016 года сократилось более чем в 2 раза, что стало следствием принятия ПАО СК «Росгосстрах» внутреннего решения сократить количество сотрудников и агентов, уполномоченных на заключение договоров ОСАГО, и об организации заключения этих договоров только выделенными сотрудниками, обладающими необходимой технической и правовой подготовкой, в офисах, оборудованных в соответствии с установленными техническими требованиями.

Данное решение согласно письменным пояснениям ПАО СК «Росгосстрах» принято для исключения имевшихся в деятельности ПАО СК «Росгосстрах» нарушений законодательства Российской Федерации, связанных, в том числе, с неправильным применением при определении размера страховой премии по договорам ОСАГО коэффициента страховых тарифов в зависимости от наличия или отсутствия страховых возмещений при наступлении страховых случаев, произошедших в период действия предыдущих договоров ОСАГО.

Какое-либо обоснование невозможности исключения подобных нарушений иным способом и необходимости совершения для этого именно указанных действий, а также обоснования возможности совершения указанных действий именно в состоявшемся объеме в условиях имевшегося на рассматриваемых территориях спроса на услуги по ОСАГО ПАО СК «Росгосстрах» не представлено.

Наличие спроса на услуги ОСАГО на рассматриваемых территориях, исходя из оспариваемого решения, подтверждается многочисленными жалобами потребителей услуг по ОСАГО, в том числе, в адрес Управления Банка России по ЮФО, в которых, помимо прочего, указывалось на создание ПАО СК «Росгосстрах» в его представительствах искусственных очередей в целях сокращения количества заключаемых договоров ОСАГО.

В связи с этим следует принимать во внимание, что заключение договора ОСАГО является обязательным условием использования транспортного средства на территории Российской Федерации в силу Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее- Закон об ОСАГО).

Исходя из содержания статьи 1 и иных положений Закона об ОСАГО, осуществлять деятельность по ОСАГО вправе только страховая организация, получившая лицензию на осуществление данного вида страховой деятельности. Договоры ОСАГО заключаются в порядке и на условиях, которые предусмотрены указанным законом, в том числе при

условии представления страхователем необходимых для заключения договора документов и сведений, и является публичным.

В соответствии со статьей 426 Гражданского кодекса Российской Федерации отказ коммерческой организации от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается.

Таким образом, как следует из решения Краснодарского УФАС России по делу № 353/2016, в условиях наличия у ПАО СК «Росгосстрах» обязанности заключать договоры ОСАГО со всеми обратившимися к нему с соответствующими заявлениями и документами лицами и имеющегося спроса на заключение договоров ОСАГО отказ ПАО СК «Росгосстрах» в заключении таких договоров и совершение им иных указанных действий по сокращению возможностей заключить такой договор не может являться обоснованным и приводит к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей ОСАГО.

Изложенное подтверждает, что решение Краснодарского УФАС России по делу № 353/2016 принято с установлением всех обстоятельств, которые, в том числе, исходя из Разъяснений Президиума ФАС России № 8, подлежат установлению при квалификации действий хозяйствующего субъекта в качестве нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, при назначении административного штрафа необходимо учитывать, что в соответствии с Разъяснениями Президиума ФАС России № 8 в случае, если действия (бездействие) доминирующего субъекта ущемляют интересы хозяйствующего субъекта – предпринимателя, выступающего в качестве приобретателя, и в тоже время интересы неопределенного круга иных лиц – приобретателей (в том числе потенциальных приобретателей), то данные действия (бездействие) образуют состав злоупотребления доминирующим положением в форме ущемления интересов неопределенного круга потребителей, в связи с чем рассматриваемые действия подлежат квалификации по части 1 статьи 14.31 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Таким образом, Апелляционная коллегия ФАС России пришла к выводу, что решение Краснодарского УФАС России от 25.07.2017 по делу № 353/2016 не нарушает единообразие применения антимонопольного законодательства антимонопольными органами.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия ФАС России,

РЕШИЛА:

Оставить жалобу ПАО СК «Росгосстрах» на решение Краснодарского УФАС России от 25.07.2017 по делу № 353/2016 без удовлетворения.

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение о рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.