

Федеральная антимонопольная служба совместно с территориальными органами изучила вопрос "О состоянии конкуренции на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее ОСАГО)". Результаты исследования и анализа изложены в прилагаемых таблицах и диаграммах.

Российский страховой рынок продолжает развиваться. Общий объем премий, собранных российскими страховщиками, по отношению к ВВП составляет около 3,5%. По данным Федеральной службы страхового надзора, совокупные страховые взносы 1397 страховщиков, осуществляющих страхование в 2003 г., составили 432,4 млрд. рублей, что на 44% больше по сравнению с 2002 годом. Доля обязательных видов страхования к общей сумме страховых премий составила 23,7%.

Важной проблемой страхования по-прежнему остается недостаточная капитализация страхового бизнеса, следствием которой является: низкая емкость российского страхового рынка, повышенная потребность в перестраховании, недостаточная финансовая устойчивость страховщиков, недоверие к ним страхователей. По данным Минфина России, в 2003 году уставные капиталы 84% страховых компаний не превышали 30 млн. рублей, и только 7% страховщиков имели уставный капитал - 100 млн. рублей и более. При этом на долю этих 7% страховщиков в совокупном капитале страховых компаний приходится 73,3%, что характеризует низкую степень концентрации капитала на рынке страховых услуг. С одной стороны, особенно в преддверии вступления Российской Федерации в ВТО, ФАС России в определенной степени обязан поддерживать экономически обусловленные тенденции концентрации страхового капитала, с другой стороны, практика показывает, что с ростом олигополизации на страховом рынке объективно возникают условия для злоупотребления доминирующим положением крупнейшими компаниями, ценовой дискриминации, неправомерных соглашений между страховщиками и органами власти разных уровней. По мнению ФАС России задача антимонопольных органов состоит в том, чтобы выработать необходимый баланс подходов и адекватную политику на разных этапах развития страхового рынка, в том числе и рынка ОСАГО, способствующих усилению конкурентоспособности отечественных страховых компаний в преддверии вступления Российской Федерации в ВТО и реализации требований антимонопольного законодательства.

В 2004 году ситуация на рынке добровольного и обязательного страхования начала резко меняться, темпы роста страховой премии в целом по рынку страхования за 9 месяцев 2004 года выросли и составили 365,8 млрд. рублей, что на 7,5% больше по сравнению с соответствующим периодом 2003 года. Это произошло в основном за счет страховых премий, собранных по ОСАГО, доля которых возросла по сравнению с аналогичным периодом 2003 года на 272% и составила 34,5 млрд. рублей. Вместе с тем, сборы по добровольному страхованию сократились на 7,3%. По данным Минфина России, это произошло, прежде всего, за счет снижения сборов премий по страхованию жизни на 36,6%, что, возможно, свидетельствует об отказе ряда страховщиков от "серых схем".

Анализ концентрации на рынке ОСАГО

Главным событием для российского страхового рынка стало введение в 2003 году ОСАГО. Однако, введение новых видов страхования, в том числе обязательного, всегда связано с преодолением страховщиками так называемого административного барьера, связанного с необходимостью получения соответствующей лицензии. Федеральным законом от 25.04.2003 № 40-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев

транспортных средств" (далее Закон ОСАГО) установлены обязательные требования к страховщикам, обратившимся за получением лицензии на осуществление ОСАГО. К таким требованиям относятся, в том числе, обязанность страховщика иметь в каждом субъекте Российской Федерации уполномоченного на рассмотрение требований потерпевших о страховых выплатах и на осуществление страховых выплат, двухлетний опыт осуществления страхования транспортных средств или гражданской ответственности их владельцев, кроме того страховщик должен быть членом профессионального объединения страховщиков, действующего в соответствии с требованиями Закона ОСАГО. С одной стороны - объективные требования, установленные Законом ОСАГО к страховщикам, и с другой стороны высокий размер вступительного взноса, который фактически составляет 25 тыс. и 50 тыс. долларов США, в зависимости от места предоставления услуг по ОСАГО, привели к тому, что к моменту вступления в силу указанного закона только около 50 страховщиков из почти 1300 имели соответствующую лицензию, при этом доля региональных страховщиков, получивших лицензии, была незначительна. Таким образом, в сложившихся условиях, доступ на рынок ОСАГО получили, в большинстве своем, крупные страховщики, зарегистрированные в г. Москве и (или) их дочерние (зависимые) общества, а региональные страховые организации, по различным причинам не получившие лицензию, занимались ОСАГО по агентским договорам. Кроме того, многие компании столкнулись с нехваткой страховых агентов и необходимостью создания агентских сетей в целях активного участия в реализации ОСАГО. Разумеется, при обязательности данного вида страхования первые, вошедшие на рынок ОСАГО страховые компании, начали активную и не безуспешную борьбу за страхователя и, как свидетельствуют исследования рынка, не всегда с помощью рыночных механизмов. Результаты проведенного анализа показывают, что позиционирование страховщиков на федеральном и региональном рынках ОСАГО в первые месяцы действия Закона ОСАГО в целом остается неизменным и на конец 2004 года.

Согласно данным Федеральной службы страхового надзора на 01.10.2004 г. из 166 страховых организаций, имеющих лицензию на осуществление ОСАГО, 16 собирают 83% страховых премий от общероссийского показателя. Около 90% совокупного объема страховой премии по ОСАГО приходится на страховщиков, зарегистрированных в г. Москве.

Согласно двухпороговой шкале оценки уровня концентрации, федеральный рынок ОСАГО следует отнести к умеренноконцентрированному рынку ($35\% < CR3 < 70\%$, $800 < I < 1800$), что следует из значений коэффициента концентрации трех наиболее крупных страховых организаций CR3 (48,63%) и индекса рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана НИ (1299).

Лидерами на федеральном рынке ОСАГО являются - группа компаний Росгосстрах, ОАО "РЕСО-Гарантия", ОАО "Ингосстрах", доля которых в совокупном объеме страховой премии составляет 32,83%, 10,31%, 5,49% соответственно (Приложения 1, 1.1).

Группа компаний Росгосстрах - группа, состоящая из 11 страховых компаний, которые согласно статье 4 Закона Российской Федерации от 22.03.91 № 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" являются аффилированными лицами. В соответствии с пунктом 12 Порядка определения доминирующего положения участников рынка страховых услуг, утвержденного приказом МАП России от 06.05.2000 № 340а, оборот услуг аффилированных по отношению друг к другу страховых компаний суммируется.

Несмотря на то, что доля каждой из страховых компаний, объединенных брендом "Росгосстрах", в обороте услуг по ОСАГО незначительна (от 0,35% минимально до 5,43% максимально), при оценке уровня концентрации рынка ОСАГО учитывается их совокупный показатель - 32,83%.

При этом у страховщиков-лидеров доля ОСАГО в общей сумме страховой премии, собранной за 9 месяцев 2004 года, составляет: ОАО "РЕСО-Гарантия" - 31,54%, ОСАО "Ингосстрах" - 15,5%, у компаний группы Росгосстрах находится в пределах от 40,2% (ООО "Росгосстрах-Татарстан") до 73,31% (ООО "Росгосстрах-Юг"). Данные показатели свидетельствуют о несбалансированности страховых портфелей компаний группы Росгосстрах, что может оказать негативное влияние на обеспечение ими страховых выплат по договорам ОСАГО и в перспективе может привести к финансовой неустойчивости компаний. Ввиду того, что убыточность ОСАГО постоянно растет, а пик выплат, по прогнозам Минфина России, придется на третий - четвертый год действия Закона об ОСАГО, ставка страховых компаний только на осуществление ОСАГО может привести к их банкротству и, соответственно, приведет к необоснованному увеличению компенсационных выплат за счет средств фонда, формируемого страховщиками, осуществляющими ОСАГО.

На региональных рынках ОСАГО складывается следующая ситуация. Из 166 страховщиков, имеющих лицензию на ОСАГО, 101 страховщик предоставляет услуги в г. Москве. Данный региональный рынок можно характеризовать как низкоконцентрированный (CR3 39,8%, HHI 821), что обуславливает наличие высокой конкуренции. Страховщики, лидирующие в Московском регионе - ОАО "РЕСО-Гарантия" - 22,2%, ОСАО "Ингосстрах" - 10%, ЗАО "МАКС" - 7,6%, ОАО "РОСНО" - 6,8% (Приложение 1.2).

Лидирующее положение по количеству собираемой премии по ОСАГО занимает Центральный федеральный округ, доля которого в совокупном объеме составляет 39,53%, второе и третье места делят Приволжский и Северо-Западный федеральные округа 15,86% и 12,29% соответственно (Приложение 2).

В приложениях 3-9 приведен подробный анализ конкурентной среды на региональных рынках ОСАГО, составленный на основании данных о деятельности страховых организаций, представленных Федеральной службой страхового надзора, а также по результатам работы территориальных органов ФАС России. Результаты анализа на федеральном и региональном рынках ОСАГО свидетельствуют об их монополизации страховыми компаниями, входящими в группу Росгосстрах, которая представляет собой горизонтально интегрированный холдинг, объединяющий 11 самостоятельных страховых компаний с развитой филиальной сетью (ОАО "Росгосстрах", ООО "Росгосстрах - Дальний Восток", ООО "Росгосстрах - Поволжье", ООО "Росгосстрах - Северо-Запад", ООО "Росгосстрах - Сибирь", ООО "Росгосстрах - Урал", ООО "Росгосстрах - Центр", ООО "Росгосстрах - Юг", ООО "Росгосстрах - Столица", ООО "Росгосстрах - Татарстан" и ООО "Росгосстрах - Аккорд") (Приложение 3).

Данное положение на рынке объективно связано с тем, что группа компаний Росгосстрах, единственная группа страховых компаний в России, имевшая на время вступления в силу Закона об ОСАГО хорошо развитую разветвленную филиальную сеть, которая позволяла без договоров представительства обслуживать страхователей по ОСАГО даже в самых удаленных районах Российской Федерации. Также немаловажным является тот факт, что Росгосстрах имеет многолетние традиции работы на страховом рынке, вследствие чего, сформированный имидж компании, и соответственно высокий уровень доверия

населения, что позволило охватить страхованием максимальное количество автовладельцев и занять лидирующие позиции на этапе формирования рынка ОСАГО.

Вместе с тем, существует ряд субъективных факторов, позволяющих удерживать группе Росгосстрах лидирующие позиции на рынке ОСАГО. Исследование рынка показало наличие на рынке ОСАГО согласованных действий группы Росгосстрах с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции на рынке ОСАГО, а также действий органов исполнительной власти различных уровней и органов местного самоуправления, направленных на создание необоснованно благоприятных условий для деятельности группы Росгосстрах, и, ущемляющих интересы других страховых организаций, имеющих соответствующие лицензии. Примеры указанных действий группы Росгосстрах, органов исполнительной власти различных уровней и органов местного самоуправления представлены ниже в разделе нарушений антимонопольного законодательства на рынке ОСАГО.

Следует отметить, что в ряде регионов Российской Федерации наблюдается определенная положительная динамика развития конкуренции на рынке ОСАГО, о чем свидетельствуют снижения значений коэффициента концентрации CR-3 и индекса концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ). Снижение уровня концентрации происходит на рынке ОСАГО Белгородской, Московской, Новгородской, Камчатской областей, Республике Мари Эл, Карачаево-Черкесской Республике и др. (Приложения 7, 9).

Позитивные изменения наблюдаются и на рынке ОСАГО Ленинградской области, в Алтайском крае, связанные с переходом рынка от высококонцентрированного ($70\% < CR3 < 100\%$, $1\ 800 < 10\ 000$) к умеренноконцентрированному ($35\% < CR3 < 70\%$, $800 < 1\ 800$) (Приложение 5).

В ряде регионов доминирующее положение на рынке ОСАГО занимают страховые организации: ЗАО "Международная СК "Айни" (Калининградская область), ОАО "Военно-страховая компания" (Псковская область), ООО "Микора" (Чеченская Республика), ОАО "РЕСО-Гарантия" (Магаданская область), ЗАО "СГ "Спасские ворота" (Чукотский автономный округ).

Рынок ОСАГО восемнадцати субъектов Российской Федерации характеризуются как умеренноконцентрированный, коэффициент концентрации CR3 не превышает 70%, индекс концентрации Герфиндаля-Гиршмана составляет не более 1800 (Смоленская, Тверская, Астраханская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Иркутская, Новосибирская области, Красноярский край, Республика Карелия и др.).

Нарушения антимонопольного законодательства на рынке ОСАГО

После вступления в силу 1 июля 2003 года Закона ОСАГО в антимонопольные органы начали поступать обращения и жалобы от физических и юридических лиц, в том числе от страховых организаций, связанные с нарушением условий конкуренции на рынке ОСАГО.

Проведенная ФАС России и его территориальными органами проверка показала, что во многих субъектах Российской Федерации организация и осуществление ОСАГО проводится с нарушениями антимонопольного законодательства. Осуществляя контроль за рыночным поведением субъектов рынка ОСАГО, антимонопольные органы предупреждают возможные нарушения антимонопольного законодательства на этом рынке, в связи с этим направляют письма с рекомендациями по устранению признаков нарушения, а в случае установления фактов нарушения антимонопольного законодательства и иных

нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке ОСАГО, возбуждают дела.

Нарушения, установленные антимонопольными органами на рынке ОСАГО, связаны в основном с нарушением требований статей 6, 12, 13, 14 и 15 Федерального закона от 23.06.2004 № 117-ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" (далее Закон о защите конкуренции), которые можно выделить в следующие четыре группы.

1. Создание органами власти различных уровней преференций отдельным страховым организациям.

Создавая преференции отдельным страховым организациям, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, обеспечивают им благоприятные условия осуществления предпринимательской деятельности на рынке ОСАГО, поскольку на стороне данных страховщиков действуют административные, материальные, информационные и другие ресурсы соответствующего органа. Таким образом, конкуренция уже не становится свободной, ограничивается, то есть исключается возможность состязательности между страховыми организациями в сфере ОСАГО.

Анализ конкурентной среды на рынке услуг ОСАГО показывает, что вмешательство отдельных федеральных органов власти в регулирование деятельности страховщиков нередко приводит к ограничению конкуренции, а также к установлению необоснованных барьеров входа на данный страховой рынок. Пример.

ФАС России было рассмотрено дело о нарушении статьи 12 Закона о защите конкуренции ГК России, который при организации ОСАГО на территории таможенных пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, поручил дочерним предприятиям ГУП "РОСТЭК" заключить договоры об оказании агентских услуг с несколькими страховыми организациями, получившими лицензию на осуществление ОСАГО, и аккредитованными при ГУП "РОСТЭК", а также обязал начальников региональных таможенных управлений обеспечить взаимодействие с дочерними предприятиями ГУП "РОСТЭК" при осуществлении ими обязанностей по договору об оказании агентских услуг.

При рассмотрении указанного дела Комиссия ФАС России установила, что во всех автомобильных пунктах таможенного пропуска был размещен страховой брокер - дочернее предприятие ФГУП "РОСТЭК" - ЗАО "РОСТЭК-Гарант", заключивший договоры об оказании агентских услуг по заключению договоров страхования с 14 страховыми организациями: ООО "Росгосстрах - Урал", ООО "Росгосстрах - Северо-Запад", ООО "Росгосстрах - Дальний Восток", ООО "Росгосстрах - Сибирь", ООО "Росгосстрах - Юг", ООО "Росгосстрах - Центр", ОАО "РЕСО-Гарантия", ООО "СК "Согласие", ОАО СК "Русский мир", ОАО "РОСНО", ЗАО "МАКС", ОСАО "Ингосстрах", ОАО "Военно-страховая компания", ОАО "Альфа-Страхование".

По заявлению страховых организаций ЗАО СК "Инвестиции и финансы" и ОСАО "ЖИВА", не имеющих договорных отношений с ЗАО "РОСТЭК-Гарант", сотрудники Астраханской таможни Южного таможенного управления ГК России отказывают в таможенном оформлении гражданам при наличии у них страховых полисов ОСАГО, оформленных указанными страховыми организациями, при этом, принимают в качестве действительных полисы только одной страховой организации - ОСАО "Ингосстрах". В качестве подтверждающих документов ЗАО СК "Инвестиции и финансы" и ОСАО "ЖИВА" представили заявления граждан.

По информации, полученной от страховых организаций, в пунктах пропуска большинства таможен ГТК России представлена только одна из 14 страховых организаций, заключивших с ЗАО "РОСТЭК-Гарант" договор об оказании брокерских услуг по заключению договоров ОСАГО.

Комиссия ФАС России установила, что заключение договоров ОСАГО в пунктах пропуска дает преимущества страховым организациям, заключившим с ЗАО "РОСТЭК-Гарант" договор об оказании брокерских услуг по ОСАГО, поскольку в случае, если гражданская ответственность лица, осуществляющего ввоз транспортного средства на территорию Российской Федерации, не застрахована, он имеет возможность заключить договор ОСАГО непосредственно на территории, где производится таможенное оформление. Следовательно, продажа полисов ОСАГО сотрудниками дочерних предприятий ФГУП "РОСТЭК" позволяет обеспечить большой объем реализации страховых полисов. Таким образом, действия ГТК России привели к созданию необоснованно благоприятных условий отдельным страховым организациям на рынке ОСАГО, а также к ограничению допуска на рынок ОСАГО страховых организаций, имеющих соответствующую лицензию. Представители ЗАО "РОСТЭК-Гарант" на заседании Комиссии заявили о готовности заключать договоры об оказании брокерских услуг по заключению договоров страхования с любой страховой организацией, имеющей лицензию на право осуществления ОСАГО и обладающей организационно-техническими возможностями для своевременного обеспечения пунктов пропуска документами, материалами и информацией, необходимыми для заключения договоров ОСАГО. В связи с этим Комиссия ФАС России обратила внимание на следующее: если страховая организация, имеющая лицензию на осуществление ОСАГО, примет решение об экономической целесообразности реализации полисов ОСАГО непосредственно на территории пунктов пропуска, ей необходимо будет обратиться непосредственно в ЗАО "РОСТЭК-Гарант" с предложением заключить договор об оказании брокерских услуг по заключению договоров страхования. Случаи отказа в заключении подобного договора могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Комиссия ФАС России в целях обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства и мониторинга текущей ситуации при осуществлении сотрудниками таможенных органов России контроля исполнения владельцами транспортных средств своей обязанности по страхованию гражданской ответственности предложила включить представителей ФАС России в состав комиссий ГТК России по проведению проверок в таможенных органах Российской Федерации. Указанное предложение было принято ГТК России.

Вместе с тем, в декабре 2004 года в ФАС России поступила жалоба ОАО "САК "Энергогарант" на действия ЗАО "РОСТЭК-Гарант", связанные с отказом в заключении договора об оказании агентских услуг по ОСАГО. В настоящее время ФАС России на основании полученной жалобы запросил дополнительные материалы с целью рассмотрения их на предмет соответствия антимонопольному законодательству.

При анализе рынка ОСАГО в ряде регионов были установлены факты заключения соглашений и ведения согласованных действий страховых организаций с органами исполнительной власти Российской Федерации и местного самоуправления, реализация которых привела к ограничению конкуренции на данном страховом рынке и как следствие, к нарушению Закона о защите конкуренции.

Пример.

Ростовским УФАС России было возбуждено дело в отношении ГУВД Ростовской области по признакам нарушения статьи 12 Закона о защите конкуренции, выразившегося в направлении структурным подразделениям ГУВД Ростовской области письма, в котором предлагалось оказывать помощь Ростовскому филиалу ЗАО "СКПО" и его представителям при организации ОСАГО.

Указанное письмо направлено на создание необоснованно благоприятных условий деятельности отдельной страховой организации ЗАО "СКПО".

Выданное Ростовским УФАС России Предписание ГУВД Ростовской области, о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, находится в стадии исполнения.

В территориальных органах ФАС России, а именно в Амурском, Кемеровском, Магаданском, Новосибирском, Пензенском, Самарском, Свердловском, Северо-Восточном, Ульяновском и др. были выявлены заключения соглашений и ведения согласованных действий на рынке ОСАГО между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и страховыми организациями, направленные на создание необоснованно благоприятных условий для деятельности отдельных страховых организаций.

Пример.

Магаданским УФАС России установлено наличие соглашений о взаимодействии (агентские договоры и договоры на оказание услуг) между страховыми организациями ОАО "РЕСО-Гарантия", ЗАО "Спасские ворота" и Межрегиональным фондом безопасности дорожного движения и реабилитации пострадавших при дорожно-транспортных происшествиях "Человек-Автомобиль-Дорога-Экология" (Фонд "ЧАДЭ").

Справочно: Фонд "ЧАДЭ" является некоммерческой организацией, учрежден АООТ Российским акционерным коммерческим банком "РОСДОРБАНК", АООТ "Автосельхозмаш-Холдинг", Российской Ассоциацией территориальных органов управления дорогами "РАДор", преследует социальные, экологические, благотворительные и иные общественно-полезные цели, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения.

В соответствии с указанными соглашениями ежемесячная оплата услуг Фонда "ЧАДЭ" составляла 10% от объема собранных страховщиками страховых премий по ОСАГО. Согласно заключенным договорам (соглашениям), Фонд "ЧАДЭ" представляет и защищает интересы ОАО "РЕСО-Гарантия" и ЗАО "Спасские ворота" в органах власти, в том числе в ГИБДД, МВД России.

По информации представительства Российского Союза автостраховщиков (РСА) в Дальневосточном федеральном округе существует целевая программа деятельности Фонда "ЧАДЭ" во взаимодействии с ГУ ГИБДД, СОБ МВД России и РСА по обеспечению безопасности дорожного движения, снижению вреда пострадавшим в ДТП для обеспечения минимизации убытков страховых организаций. Также в рамках данной программы производится материально-техническое обеспечение контрольно-надзорной и профилактической деятельности подразделений ГИБДД.

Магаданским УФАС России было установлено, что указанные соглашения между Фондом "ЧАДЭ", обеспечивающим материально-техническую поддержку ГИБДД,

контролирующего исполнение требований Закона ОСАГО, и ОАО "РЕСО-Гарантия" и ЗАО "Спасские ворота" направлены на ограничение конкуренции на рынке услуг по ОСАГО и получение преимуществ перечисленными страховщиками при реализации договоров ОСАГО в помещениях подразделений ГИБДД через Фонд "ЧАДЭ".

Указанные соглашения признаны неправомерными и расторгнуты в добровольном порядке.

Самарским УФАС России установлено размещение на территории Межрайонного регистрационного экзаменационного отделения (МРЭО) при УВД г. Самара агентов ЗАО "Московская страховая компания", оказывающих услуги по ОСАГО, которые являются консультантами Межрегионального фонда безопасности дорожного движения и реабилитации пострадавших при дорожно-транспортных происшествиях "Человек-Автомобиль-Дорога-Экология" (фонд "ЧАДЭ").

В качестве обоснования правомерности выдачи полисов ОСАГО в помещении органа государственной власти начальником МРЭО было предъявлено письмо начальника Управления ГИБДД ГУВД Самарской области. В указанном письме начальникам отделений ГАИ, начальникам регистрационно-экзаменационных отделений (РЭО) Самарской области сообщается о том, что на основании доверенности МВД России Управлением ГИБДД ГУВД Самарской области подписано соглашение о взаимодействии с фондом "ЧАДЭ", в связи с этим планируется создание филиала фонда "ЧАДЭ" и предлагается размещение представителей фонда в РЭО Самарской области.

Таким образом, заключение ЗАО "Московская страховая компания" с фондом "ЧАДЭ" договоров на оказание услуг либо агентских договоров, направлено на получение преимуществ при осуществлении ОСАГО в структурах ГИБДД через посредника - фонд "ЧАДЭ".

Самарским УФАС России возбуждено дело по признакам нарушения статьи 6 Закона о защите конкуренции в отношении УГИБДД ГУВД по Самарской области и ЗАО "Московская страховая компания", которое в настоящее время находится в стадии рассмотрения.

2. Несоблюдение конкурсных подходов и порядка проведения конкурсов при привлечении страховых организаций для осуществления страхования за счет средств бюджета.

Территориальными органами ФАС России, при осуществлении контроля за соблюдением антимонопольного законодательства на рынке ОСАГО, в 30 ти субъектах Российской Федерации были установлены случаи заключения органами исполнительной власти и местного самоуправления договоров ОСАГО со страховыми организациями без проведения открытого конкурса.

Для примера.

Оренбургское УФАС России возбудило дело в отношении Администрации МО г. Медногорск Оренбургской области по признакам нарушения статей 12, 13 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключении Администрацией города договора ОСАГО с ООО "Росгосстрах -Поволжье" без проведения открытого конкурса, тем самым, создав необоснованно благоприятные условия деятельности отдельной страховой организации.

Администрации г. Медногорск было выдано предписание о заключении договора ОСАГО по результатам проведения открытого конкурса. Выполнение предписания находится на контроле Оренбургского УФАС России.

Калужское УФАС России возбудило дело в отношении Администрации МО "Город

Малоярославец" по признакам нарушения статей 12 и 13 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключении договора ОСАГО с ООО "Росгосстрах - Центр" без проведения открытого конкурса.

Администрации МО "Город Малоярославец" выдано предписание о заключении договора ОСАГО по результатам проведения открытого конкурса. Выполнение предписания находится на контроле Калужского УФАС России.

Ряд федеральных органов исполнительной власти, в том числе ссылаясь на письма Минэкономразвития России, неправомерно принимали решения о выборе страховых организаций, осуществляющих ОСАГО, без проведения открытых конкурсов, основываясь на том, что условия предоставления услуг по осуществлению ОСАГО установленные законодательными и нормативными правовыми актами, идентичны для всех страховых организаций.

Вместе с тем, подобные решения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления приводят к нарушению Федерального закона от 06.05.99 № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд", Указа Президента Российской Федерации от 08.04.97 № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд", согласно которым участником конкурса может быть только поставщик услуг, обладающий необходимыми ресурсами (финансовыми, трудовыми и др.) для выполнения государственного заказа, кроме того, участник конкурса должен удовлетворять квалификационным требованиям, установленным государственным заказчиком конкурса.

По мнению ФАС России, при проведении открытого конкурса по отбору страховщика для осуществления ОСАГО, в критерии оценки победителя целесообразно включать показатели финансовых и кадровых возможностей страховщика, необходимых для выполнения заключаемого договора ОСАГО, а также опыта проведения данного вида страхования.

Финансовые возможности страховщика могут быть оценены на основании экономического анализа показателей его финансовой деятельности за определенный период времени. К таким показателям можно отнести собственные средства страховщика (совокупность уставного, резервного, добавочного капитала и нераспределенной прибыли), страховые резервы по данному виду страхования, а также показатели платежеспособности страховых организаций, установленные приказом Минфина России от 02.11.2001 № 90-н "Об утверждении положения о порядке расчета страховщиками нормативного соотношения активов и принятых ими страховых обязательств".

Кадровые возможности страховщика могут рассматриваться на основании информации о его сотрудниках, занятых в сфере ОСАГО, их квалификации, а также о специалистах страховщика (юристах, экспертах, оценщиках ущерба), которые выезжают на место дорожно-транспортного происшествия для оказания соответствующей помощи страхователю.

При оценке опыта осуществления ОСАГО целесообразно учитывать не только дату выдачи лицензии по данному виду страхования, но и фактическое предоставление услуг по ОСАГО, например: количество заключенных договоров страхования, соотношение полученных страховых премий и страховых выплат, количество отказов в выплате страхового возмещения.

3. Организация заключения договоров ОСАГО в помещениях и на территориях, занимаемых органами государственной власти.

Среди причин, обуславливающих слабую конкуренцию на рынке ОСАГО, особую

роль играют административные барьеры, связанные с ведением согласованных действий органов государственной власти, местного самоуправления и страховых организаций. Территориальными органами ФАС России установлен ряд нарушений, связанных с организацией заключения страховыми организациями договоров ОСАГО и размещения рекламы услуг по ОСАГО в помещениях и на территориях, занимаемых органами государственной власти.

Подобные нарушения были выявлены 17 ю территориальными органами ФАС России: Архангельским, Башкортостанским, Бурятским, Дагестанским, Дальневосточным (Хабаровский край, Еврейская АО), Ямало-Ненецким, Иркутским, Курским, Марийским, Новгородским, Псковским, Ростовским, Якутским, Самарским, Татарстанским, Тюменским, Хакасским УФАС России.

Для примера.

Ямало-Ненецким УФАС России было возбуждено дело по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции Салехардским филиалом ЗАО "СКПО", выразившегося в организации заключения договоров ОСАГО в помещении, находящемся в оперативном управлении Государственного учреждения "ОВД Муниципального образования города Лабытнанги".

Администрация МО г. Лабытнанги заключила с Салехардским филиалом ЗАО "СКПО" договор аренды на помещение, в котором располагалось ОГИБДД ОВД МО г. Лабытнанги.

Таким образом, ЗАО "СКПО" получило преимущества при осуществлении договоров страхования, в том числе по ОСАГО, что является нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции в части получения преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности.

Нарушение было устранено в добровольном порядке, филиал освободил помещение ОВД МО г. Лабытнанги и расторг договор аренды с Администрацией города.

Якутское УФАС России возбудило дело в отношении ГИБДД и УВД Нерюнгринского района, в порядке особого производства, по признакам нарушения статьи 12 Закона о защите конкуренции, выразившегося в создании необоснованно благоприятных условий отдельной страховой организации - филиалу ЗАО "СКПО", которое заключало договоры ОСАГО в помещении ГИБДД и УВД Нерюнгринского района.

Нарушение было устранено в добровольном порядке, филиал ЗАО "СКПО" освободил помещения ГИБДД и УВД Нерюнгринского района.

Дагестанским УФАС России было возбуждено дело по признакам нарушения статьи 12 Закона о защите конкуренции отделением ГИБДД Бабаюртовского РОВД, выразившегося в создании необоснованно благоприятных условий отдельной страховой организации - филиалу ЗАО "СКПО", который продавал полисы ОСАГО на территории отделения ГИБДД Бабаюртовского РОВД, находящегося на балансе Бабаюртовского РОВД.

Выданное Дагестанским УФАС России предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, находится в стадии исполнения.

Башкортостанским УФАС России было возбуждено дело по признакам нарушения ООО "Росгосстрах-Аккорд" статьи 15 Закона о защите конкуренции", выразившегося в заключении договоров ОСАГО (продаже полисов ОСАГО) на территории, занимаемой ГИБДД УВД г. Салавата, а именно: в здании, находящимся в оперативном управлении ГИБДД УВД г. Салавата.

Управлением было выдано предписание о прекращении нарушения

антимонопольного законодательства, которое ООО "Росгосстрах-Аккорд" оспаривал в судебном порядке.

Арбитражный Суд Республики Башкортостан 12.10.2004г. оставил в силе решение и предписание Башкортостанского УФАС России о прекращении продажи полисов ОСАГО на территории ГИБДД г. Салавата.

4. Применение страховыми организациями неправомерно низких коэффициентов страхового тарифа в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства.

Подобные нарушения были зафиксированы на подведомственных территориях Алтайского краевого, Приморского, Тамбовского, Ханты-Мансийского УФАС России.

Территориальными органами ФАС России было установлено, что применение рядом страховых организаций более низких коэффициентов страхового тарифа в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства приводит к нарушению конкурентных условий на региональных рынках ОСАГО, к созданию преимуществ при осуществлении ОСАГО отдельным страховым организациям и причинению убытков другим страховщикам, вынужденным, по заявлению страхователей, расторгать заключенные ранее договоры ОСАГО, а также к возникновению либо усилению доминирующего положения отдельных страховых организаций и, как следствие, к нарушению антимонопольного законодательства.

Для примера.

Алтайским краевым УФАС России была проведена проверка деятельности Алтайского филиала ЗАО "СКПО" на предмет соблюдения им антимонопольного законодательства при осуществлении ОСАГО. Поводом для проведения проверки стало опубликование в районной газете Троицким агентством ЗАО "СКПО" информации о том, что ЗАО "СКПО" снижен коэффициент страхового тарифа в зависимости от территории преимущественного пользования транспортного средства до 0,4. При проведении ОСАГО Алтайский филиал ЗАО "СКПО" не учитывал населенные пункты, в которых применялись коэффициенты 0,6 ("города и населенные пункты с численностью от 10 тыс. до 50 тыс. человек включительно"). В результате в с. Троицкое, с численностью населения 10,9 тыс. человек ЗАО "СКПО" применяло коэффициент страхового тарифа равный 0,4.

Управление установило, что указанные действия филиала ЗАО "СКПО" были направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, и противоречат положениям статьи 15 Закона о защите конкуренции. Нарушение было устранено в добровольном порядке до момента возбуждения дела, путем приведения коэффициентов страховых тарифов в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Приморское УФАС России возбудило сразу несколько дел по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении ООО "Росгосстрах-Дальний Восток", выразившегося в применении заниженных коэффициентов страхового тарифа в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства при заключении договоров ОСАГО в поселках городского типа (п.г.т.) Трудовое, Врангель, Ливадия. Приморское УФАС при рассмотрении дел при расчете коэффициентов страховых тарифов исходило из административно-хозяйственного подчинения.

1. На основании Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления ОК 019-95, утвержденного постановлением Госстандарта

РФ от 31.07.1995 г. № 413 п.г.т. Трудовое находится в административном подчинении г. Владивосток. Установленный коэффициент страхового тарифа для г. Владивостока составляет 1,3, при этом ООО "Росгосстрах-Дальний Восток" применяло - 0,4. Нарушение было устранено в добровольном порядке: принят приказ ООО "Росгосстрах-Дальний Восток", в соответствии с которым компания изменила коэффициент страхового тарифа в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства, установленного для г. Владивосток.

2. П.г.т. Ливадия, Врангель находятся в административном подчинении г. Находка, коэффициент страхового тарифа, для которого составляет 1, в то время как ООО "Росгосстрах-Дальний Восток" применяло коэффициент - 0,6, объясняя свое решение тем, что для населенных пунктов с численностью населения от 10 до 50 тысяч человек, согласно пункту 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 07.05.2003 № 264, применяется указанный коэффициент.

Приморским УФАС России выдано ООО "Росгосстрах-Дальний Восток" предписание, которое было обжаловано в Арбитражном суде. Апелляционная жалоба, поданная Приморским УФАС, была оставлена без удовлетворения. Постановление апелляционной инстанции было обжаловано Приморским УФАС России в Федеральном арбитражном суде Дальневосточного округа.

По данным Федеральной службы страхового надзора проблемы применения различных коэффициентов страхового тарифа в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства имеют место в целом ряде субъектов Российской Федерации и связаны с неоднозначной трактовкой указанного коэффициента в законодательстве Российской Федерации. Возникшая правовая коллизия может быть разрешена в судебном порядке либо путем внесения соответствующих изменений в законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие проведение ОСАГО.

Анализ рынка ОСАГО показал, что за период с июля 2003 года по октябрь 2004 года качественных изменений показателей концентрации на рассматриваемом рынке не произошло. Намечались позитивные изменения в развитии конкуренции на отдельных сегментах страхового рынка, однако, темпы этих изменений недостаточные.

Основными причинами медленного развития конкуренции на рынке ОСАГО, как уже отмечалось, явились административные барьеры входа на рынок, связанные с необходимостью получения лицензии, членства в Российском союзе автостраховщиков и т.д.

Вместе с тем, помимо объективных факторов, оказывающих влияние на развитие рынка ОСАГО, существует также ряд и субъективных. Одним из таких отрицательных моментов являются действия отдельных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по ограничению конкуренции, в основном это происходит путем создания преференций отдельным страховым организациям.

Еще одним фактором, отрицательно сказывающимся на создании равно конкурентных условий деятельности на рынке ОСАГО, является привлечение страховых организаций к осуществлению страхования за счет бюджетных средств без проведения открытых конкурсов в соответствии со статьей 13 Закона о защите конкуренции или проведение конкурсов без согласования порядка его проведения с антимонопольными органами в соответствии со статьей 14 того же Закона.

Вместе с тем, несмотря на то, что в бюджетах всех уровней в 2004 году были предусмотрены средства на ОСАГО, открытые конкурсы по отбору страховых

организаций в ряде федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не проводились либо проходили после вмешательства антимонопольных органов.

Сводные результаты проведенного анализа показали, что на всех региональных рынках ОСАГО выявлены страховые организации, занимающие доминирующее положение. Согласно законодательству Российской Федерации, занятие страховой организацией доминирующего положения на рынке страховых услуг не является нарушением антимонопольного законодательства. Вместе с тем, статья 5 Закона о защите конкуренции запрещает такой страховой организации злоупотреблять своим доминирующим положением, а именно: затруднять доступ на рынок страховых услуг другим организациям и оказывать негативное влияние на общие условия предоставления страховых услуг.

Учитывая сложившуюся ситуацию на рынке ОСАГО, ФАС России считает целесообразным продолжить осуществление контроля за рыночным поведением страховых организаций, занимающих доминирующее положение, в части предупреждения и пресечения возможных злоупотреблений ими своим положением, а также осуществление контроля за действиями федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленными на создание необоснованно благоприятных условий отдельным страховым организациям, в том числе при проведении открытых конкурсов.

Одновременно, ФАС России считает необходимым довести результаты анализа до территориальных органов для использования в практической работе.

[Приложения \(zip\)](#)