



УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ФАС РОССИИ

**Понятие юридического комплаенса.
Цели и задачи, принципы
антимонопольного комплаенса.
Основы управления
антимонопольными рисками**

Начальник Управления по взаимодействию с
территориальными органами и координации проектов по
развитию конкуренции ФАС России

О.Н. Кузнецова

Нормативные акты

Органы власти:

- Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства»
- Приказ ФАС России от 27.12.2022 № 1034/22 «Об утверждении методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса»

Организации (хозсубъекты)

Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ о внесении изменений в Закон о защите конкуренции:

Пункт 24 статьи 4 содержит определение антимонопольного комплаенса

Статья 9.1 – устанавливает требования к актам об организации системы антимонопольного комплаенса

- Хозяйствующий субъект вправе направить в ФАС России внутренний акт (акты), об антимонопольном комплаенсе или проект (проекты) такого акта для установления его соответствия требованиям антимонопольного законодательства.
- ФАС России в течение тридцати дней рассматривает направленный внутренний акт (акты) об антимонопольном комплаенсе или проект (проекты) акта и дает заключение о его соответствии или несоответствии требованиям антимонопольного законодательства.
- Разъяснения Президиума ФАС России № 20 о применении АМЗ при внедрении антимонопольного комплаенса

Внедрение комплаенса является основанием для снижения категории риска в рамках риск-ориентированного подхода при проведении плановых проверок хозяйствующих субъектов на предмет соблюдения антимонопольного законодательства

Необходимые условия:

- ✓ отсутствие в течение 3 лет на день принятия решения о присвоении (изменении) категории риска вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания за нарушение антимонопольного законодательства
- ✓ функционирование антимонопольного комплаенса в течение не менее одного года на день принятия решения о присвоении (изменении) категории риска

Выявление рисков

Риск характеризует ситуацию, когда наступление неизвестных событий достаточно вероятно и может быть оценено количественно

Неопределенность же характеризует ситуацию, когда вероятность наступления таких событий заранее оценить невозможно

Основная задача руководителя - «предугадать» возможные предпосылки неопределенности, которые и являются источниками возникновения рисков ситуаций, найти возможные пути преодоления случайностей и противодействовать их проявлению

Риск-менеджмент

Комплексный
подход к
управлению
рисками
создает
ВОЗМОЖНОСТИ



прогнозировать риски



своевременно принимать
управленческие решения



оптимизировать
распределение ресурсов



снижать негативное
воздействие рисков на
свою деятельность

Антимонопольный комплаенс

Антимонопольный комплаенс – это совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения



Представляет собой элемент системы управления рисками (риск-менеджмент), разработанный в целях предотвращения наступления рисков нарушения антимонопольного законодательства

Эффективная
система
антимонопольного
комплаенса
позволяет
сотрудникам
уверенно
действовать в
рамках закона

- система антимонопольного комплаенса должна быть нацелена на постоянное соблюдение антимонопольного законодательства
- поведение, предусмотренное антимонопольным комплаенсом, должно стать неотъемлемой частью этики поведения гражданских служащих
- антимонопольный комплаенс должен быть интегрирован с другими средствами контроля и политикой управления

Цели и задачи



Цели антимонопольного комплаенса:

- обеспечение соответствия деятельности органа власти требованиям антимонопольного законодательства
- профилактика нарушения требований антимонопольного законодательства в деятельности органа власти



Задачи антимонопольного комплаенса:

- выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства
- управление рисками нарушения антимонопольного законодательства
- контроль за соответствием деятельности органа власти требованиям антимонопольного законодательства
- оценка эффективности функционирования в органе власти антимонопольного комплаенса

Структура антимонопольного комплаенса

Организационная структура антимонопольного комплаенса

- **Коллегиальный орган**
 - оценка эффективности организации и функционирования антимонопольного комплаенса
- **Руководитель**
 - утверждение описания рисков, мероприятий по устранению (минимизации) рисков, доклада об антимонопольном комплаенсе; применение ответственности
- **Уполномоченное подразделение**
 - деятельность по организации, обеспечению контроля и анализа эффективности антимонопольного комплаенса

Структура антимонопольного комплаенса

Руководитель

– осуществляет общий контроль за организацией и функционированием антимонопольного комплаенса

- вводит в действие акт об антимонопольном комплаенсе, вносит в него изменения, а также принимает внутренние документы, регламентирующие функционирование антимонопольного комплаенса
- применяет предусмотренные законодательством меры ответственности за несоблюдение акта об антимонопольном комплаенсе
- рассматривает материалы, отчеты и результаты периодических оценок эффективности функционирования антимонопольного комплаенса и принимает меры, направленные на устранение выявленных недостатков
- осуществляет контроль за устранением выявленных недостатков антимонопольного комплаенса

Структура антимонопольного комплаенса

Деятельность Уполномоченного подразделения

- идентификация, анализ и сравнительная оценка комплаенс-рисков
- составление и описание карты комплаенс-рисков
- разработка плана мероприятий («дорожной карты») по снижению комплаенс-рисков
- подготовка доклада/отчета об антимонопольном комплаенсе
- мониторинг антимонопольного комплаенса на предмет его совершенствования

Структура антимонопольного комплаенса

Коллегиальный орган

- оценка эффективности организации и функционирования антимонопольного комплаенса

Функции

- рассмотрение и оценка мероприятий в части, касающейся функционирования антимонопольного комплаенса
- рассмотрение и утверждение доклада/отчета об антимонопольном комплаенсе



В органе власти функции коллегиального органа могут быть возложены на общественный совет при органе исполнительной власти

Примеры реализации

Уполномоченный орган

- правовое управление
- отдел лицензирования и ведомственного контроля
- правовой отдел + кадровый отдел
- юридический отдел + отдел кадров + отдел организационно-контрольной работы
- рабочая группа: юридический отдел, отдел кадров, отдел организации закупок, отдел правовой помощи и связи с общественностью

Коллегиальный орган

- общественные советы
- комиссии (представители бизнеса и общественности)

Акт об антимонопольном комплаенсе



Основные требования:

1. **Соответствие акта** об организации антимонопольного комплаенса Методике
2. Наличие в акте об антимонопольного комплаенсе механизмов и процессов, **обеспечивающих достижение целей и соблюдение принципов** его внедрения
3. Наличие **требований к порядку проведения оценки рисков** нарушения антимонопольного законодательства, связанных с осуществлением органом власти своих функций и полномочий
4. Определение **мер, направленных на снижение рисков** нарушения антимонопольного законодательства
5. Определение **мер, направленных на осуществление контроля** за функционированием антимонопольного комплаенса
6. **Порядок ознакомления сотрудников** с данным актом, **обучение** сотрудников
7. **Информация о должностном лице**, ответственном за функционирование антимонопольного комплаенса
8. Показатели эффективности внедрения (**измеримость**)

Требования к акту об антимонопольном комплаенсе

ст. 9.1. Закона № 135-ФЗ

- ✓ требования к порядку проведения оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства
- ✓ меры, направленные на снижение рисков
- ✓ меры, направленные на осуществление контроля за функционированием комплаенса
- ✓ порядок ознакомления работников с актом (актами) и (или) данными документами комплаенса
- ✓ информация об ответственном должностном лице
 - Хозяйствующий субъект вправе направить в ФАС России внутренний акт (акты), об антимонопольном комплаенсе или проект (проекты) такого акта для установления его соответствия требованиям антимонопольного законодательства.
 - ФАС России в течение тридцати дней рассматривает направленный внутренний акт (акты) об антимонопольном комплаенсе или проект (проекты) акта и дает заключение о его соответствии или несоответствии требованиям антимонопольного законодательства.

Принципы

1. Заинтересованность руководства органа в эффективности функционирования антимонопольного комплаенса
2. Регулярность оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства
3. Обеспечение информационной открытости функционирования в органе власти антимонопольного комплаенса
4. Непрерывность функционирования антимонопольного комплаенса
5. Совершенствование антимонопольного комплаенса



Принцип независимости

1.

Функционирование антимонопольной комплаенс-системы регламентировано отдельными локальными нормативными актами, положения которых доводятся до сведения работников

2.

Работники структурных подразделений не должны оказываться в ситуации, когда возможен конфликт интересов между их обязанностями по выявлению, оценке и управлению рисками и любыми другими возложенными на них обязанностями

3.

Уполномоченное подразделение, осуществляющее комплаенс-контроль, должно иметь беспрепятственный доступ к информации, необходимой для исполнения своих обязанностей



Принцип обеспеченности ресурсами и полномочиями

Работники Уполномоченного подразделения должны:

1. иметь достаточные ресурсы и полномочия для эффективного исполнения своих обязанностей
2. обладать необходимой квалификацией и опытом, профессиональными и личными качествами, позволяющими исполнять свои обязанности
3. знать антимонопольное законодательство, нормативные акты, регулирующие организацию антимонопольного комплаенса
4. регулярно проходить обучение по вопросам антимонопольного комплаенса



Принцип взаимодействия

все участники процедур комплаенс-контроля принимают совместное участие в достижении целей антимонопольной комплаенс-системы



Принцип оперативности

антимонопольная комплаенс-система предполагает своевременное выполнение всех предусмотренных процедур комплаенс-контроля



Принцип общей вовлеченности

антимонопольная комплаенс-система основывается на общей вовлеченности всех работников, структурных подразделений и руководства в достижении ее целей и реализации задач

Антимонопольный комплаенс



МОТИВАЦИЯ

сами процессы и системы не управляют рисками, это делают люди

1. Выработка общей позиции и обеспечение последовательной и постоянной отдачи со стороны сотрудников и руководства
2. Желание осуществлять деятельность в соответствии с установленными принципами и признание этих усилий
3. Стимулирование комплаенса (в рамках системы вознаграждения за труд или процесса продвижения по службе)



Антимонопольный комплаенс



ОТВЕТСТВЕННОСТЬ



1. Разработать простой, но эффективный способ воздействия на лиц, нарушающих политику антимонопольного комплаенса



Ни одно должностное лицо не должно стоять выше требований соблюдения законодательства, и ни одно лицо в компании не должно считаться слишком ценным, чтобы не привлекать его к дисциплинарной ответственности, если оно того заслуживает.



Процессы управления – 4 ключевых этапа

1. Идентификация рисков - определение и описание рисков
2. Оценка рисков - производится расчет вероятности наступления рисков и размеров потенциального ущерба от них (ранжирование рисков)
3. Предотвращение рисков - разработка предотвращающих наступление рисков мероприятий, а также устраняющих их последствия (в случае, если риск наступил)
4. Контроль - мониторинг обнаруженных рисков и разработка ответных действий на проблему, если она была выявлена

Идентификация рисков



Мозговой штурм

- обсуждение проблемы группой специалистов в доброжелательной манере, при котором утверждения одних участников обсуждения способствуют возникновению у остальных участников мозгового штурма новых оригинальных идей. Предполагает стимулирование обсуждения, периодическое направление обсуждения группы в смежные области и обеспечение охвата проблем, выявленных в результате обсуждения. Полезен при идентификации риска применения новых технологий, когда отсутствуют данные или необходимы новые нестандартные способы решения проблемы



Интервью

- опрашиваемому задают вопросы из заранее подготовленного перечня. Могут быть использованы при сборе входных данных для оценки риска причастными сторонами

Входные данные:

- точное определение целей интервью
- список опрашиваемых
- перечень вопросов

Источники информации

1. Анализ нарушений антимонопольного законодательства, за предыдущие 3 года

2. Мониторинг и анализ практики применения антимонопольного законодательства

База решений ФАС России

 <https://br.fas.gov.ru/>

Белые и черные книги

 <https://fas.gov.ru/pages/vazhnaya-informacziya/otkryitoe-vedomstvo/belaya-i-chernaya-knigi.html>

Разъяснения президиума ФАС России

Видео обзоры судебных практик ФАС России

3. Обучение и размещение обновлений

Идентификация рисков

- ✓ При проведении оценки антимонопольных рисков необходимо проанализировать **не только саму процедуру с точки зрения определенных (установленных) процедур** и присущих ей рисков, но и детально проанализировать процедуру в целом: с разделением того, что прямо предусмотрено (проистекает) нормативными правовыми и иными актами, и того, что **происходит на практике («в жизни»)**
- ✓ Основная задача данного этапа - понять, каким образом в органе (организации) **фактически происходит реализация функций, полномочий** (например, осуществление закупки)
- ✓ По результатам анализа целесообразно представить процедуру реализации полномочий в органе (организации) в качестве блок-схемы
- ✓ При подготовке рассматриваемой блок-схемы целесообразно **организовать ее обсуждение**, в частности, со структурными подразделениями органа (организации), участвующими в реализации реализации функций, полномочий

Идентификация рисков

1. **Статистический** – получение количественных характеристик и выявление общих закономерностей нарушения АМЗ, присущих определенным направлениям/процессам деятельности организации
2. **Аналитический** – анализ и сопоставление деятельности организации с запретами, содержащимися в АМЗ
3. **Метод аналогий** (сравнительный) – анализ и сопоставление нарушений АМЗ в деятельности организаций, осуществляющих ту же деятельность, с целью выявления аналогичных рисков
4. **Метод моделирования** – процесс создания модели действия (управленческого решения), которое может обладать признаками нарушения АМЗ и проведение анализа негативных последствий

Управление рисками

Наиболее распространённые инструменты и методики оценки риска приводятся в международном стандарте ISO/IEC 31010:2009

FMEA

Простое упражнение



1. Идентификация рисков

- 1) повредится деревянная рукоятка
- 2) выпадет железный наконечник

2. Определение критичности

- 1) что если повредится деревянная рукоятка (известно, что она из твердой древесины)

вероятность реализации – 1
тяжесть последствий – 7
шанс обнаружения - 8

- 2) что если выпадет железный наконечник

вероятность реализации – 8
тяжесть последствий – 9
шанс обнаружения - 1

Управление рисками

Наиболее распространённые инструменты и методики оценки риска приводятся в международном стандарте ISO/IEC 31010:2009

FMEA

Простое упражнение



1. Идентификация рисков
2. Определение критичности

3. Ранжирование рисков

- 1) повреждение рукоятки

вероятность реализации – 1
тяжесть последствий – 7
шанс обнаружения - 8

} $1+7+8 = 16$

- 2) выпадение железного наконечника

вероятность реализации – 8
тяжесть последствий – 9
шанс обнаружения - 1

} $8+9+1 = 18$

4. Принятие решения

- 1) избежать – не женское это дело ☺
- 2) разработать программу по уходу за молотком
- 3) приобрести запасной инструмент
- 4) обратиться к профессионалам
- 5) заменить инструмент на более технологичный

Вероятность наступления рисков

+

Шанс обнаружения

+

Оценка негативных последствий

=

Уровень риска

Условия возникновения рисков

- Недостаточно четкая регламентация порядка и сроков принятия решений/осуществления действий
- Единоличность принимаемых должностным лицом органа власти решений закрытость принятия властных и управленческих решений
- Закрытость процедур (не размещение в открытом доступе информации о принятых решениях, актах)
- Низкая профессиональная подготовка сотрудников
- Отсутствие/недостаточность разъяснений контролирующих органов, судебной практики
- Неопределенность норм действующего законодательства, либо их отсутствие
- Низкая эффективность внутреннего и внешнего контроля за деятельностью органов государственной власти, их должностных лиц
- Перспектива неисполнения должностных обязанностей (порицание со стороны руководства)
- Личная заинтересованность/конфликт интересов

Рекомендации по построению карты рисков

- ✓ Организации определяют имеющиеся в их деятельности комплаенс-риски (ситуации, в которых применимые к ним требования могут быть нарушены) **путем сопоставления применимых требований с внутренними бизнес-процессами**
- ✓ Выявленные комплаенс-риски **могут описываться и классифицироваться по критериям, определенным организацией.** Рекомендуется проводить анализ причин и условий возникновения комплаенс-рисков
- ✓ **Оценка комплаенс-рисков может производиться с точки зрения вероятности их наступления и тяжести последствий** (штрафов, убытков, вреда репутации, расходов на оплату юридических услуг, недействительности договоров сделок, ответственности должностных лиц и т.п.)

Вероятность наступления рисков

	Факторы, повышающие вероятность наступления рисков									
	Отсутствие регламента	Единоличность принимаемых решений	Закрытость (не размещение в актов (решений) открытом доступе)	Сотрудники не прошли обучение АМЗ	Отсутствие разъяснений контр. органа по рассматриваемому вопросу, судебной практики	Возможность возникновения конфликта интересов, личная заинтересованность	Отсутствие эффективного внутреннего/внешнего контроля	Неопределенность законодательства/ частые изменения	Перспектива неисполнения обязанностей (порицание со стороны руководства)	
коэффициент	2	1	1	1	1	3	3	2	3	СУММА
										высокая
										существенная
										незначительная
										низкая

Вероятность:
 ≥ 7 – высокая
 $< 7, \text{ но } \geq 5$ – существенная
 $< 5, \text{ но } \geq 2$ – незначительная
 < 2 - низкая

Вероятность наступления рисков

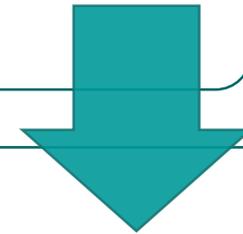
Факторы, повышающие вероятность наступления рисков

Административная процедура	Факторы, повышающие вероятность наступления рисков									Вероятность: ≥ 7 – высокая $< 7, \text{ но } \geq 5$ – существенная $< 5, \text{ но } \geq 2$ – незначительная < 2 - низкая
	Отсутствие регламента	Единоличность принимаемых решений	Закрытость (не размещение в актов (решений) открытом доступе)	Сотрудники не прошли обучение АМЗ	Отсутствие разъяснений контр. органа по рассматриваемому вопросу, судебной практики	Возможность возникновения конфликта интересов, личная заинтересованность	Отсутствие эффективного внутреннего/внешнего контроля	Неопределенность законодательства/частые изменения	Перспектива неисполнения обязанностей (порицание со стороны руководства)	
коэффициент	2	1	1	1	1	3	1	2	3	СУММА
Принятие решения о способе осуществления закупок	0	1	0	1	0	3	1	2	3	высокая
Интервью	1	1	0	1	0	0	1	0	0	незначительная

Меры реагирования

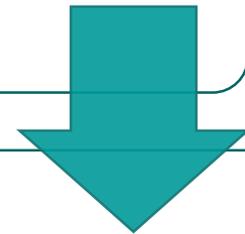
ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ

(потенциальная возможность нарушения АМЗ)



ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

(наличие признаков нарушения АМЗ)



ПРЕДПИСАНИЕ

(нарушение АМЗ)

Оценка негативных последствий

Уровень риска

Последствия

Высокий

Выдача предупреждения и (или) возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства и (или) привлечение к административной ответственности (штраф, дисквалификация)

Существенный

Возможность выдачи предупреждения и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства

Незначительный

Возможность выдачи предупреждения

Низкий

Отрицательное влияние на отношение институтов гражданского общества к деятельности органа власти по развитию конкуренции, вероятность выдачи предупреждений, возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства, наложения штрафов отсутствуют

Матрица рисков

Оценка тяжести негативных последствий	Вероятность нарушения антимонопольного законодательства			
	Высокая	Существенная	Незначительная	Низкая
Высокая	Высокий риск	Высокий риск	Существенный риск	Незначительный риск
Существенная	Высокий риск	Существенный риск	Незначительный риск	Низкий риск
Незначительная	Существенный риск	Незначительный риск	Незначительный риск	Низкий риск
Низкая	Незначительный риск	Незначительный риск	Низкий риск	Низкий риск

Антимонопольные требования к торгам

п. 2 части 1 ст. 17. При проведении торгов запрещается создание преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом

Например:

- Установление заказчиком невыполнимых требований для участников закупки
- Допуск участника к торгам с заявкой, несоответствующей аукционной документации
- Различная оценка заявок участников конкурса (неправомерное неприсвоение баллов участникам торгов)
- Заключение контракта в отсутствие представленного обеспечения его исполнения

Карта рисков

№	Административная процедура	Риск (краткое описание)	Возможные причины (условия) возникновения риска	Уровень риска
Нарушение антимонопольного законодательства при проведении закупок				
1.1.	Подготовка и утверждение документации о проведении закупок	<p>Нарушение статьи 17 (кроме пункта 1 части 1 статьи 17), Закона № 135-ФЗ в результате создания участнику торгов, нескольким участникам торгов преимущественных условий, незаконного ограничения доступа к участию в торгах, включения в состав лотов товаров, работ, услуг технологически и функционально не связанных с предметом торгов</p> <p>Нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 в результате заключения антиконкурентного соглашения</p>	<ul style="list-style-type: none">• наличие личной заинтересованности, конфликта интересов• отсутствие надлежащего контроля (правовой экспертизы) документации• недостаточная квалификация сотрудников• неправильное толкование норм закона• неопределенность норм действующего законодательства.	ВЫСОКИЙ ВЫСОКИЙ

Постановление АС Поволжского округа от 27.11.2018 № Ф06-38755/2018 по делу № А55-10042/2017

Заказчик предоставил Обществу информацию, обладателем которой в силу закона не может являться потенциальный участник закупочной процедуры

Карта рисков

№	Административная процедура	Риск (краткое описание)	Возможные причины (условия) возникновения риска	Уровень риска
Нарушение антимонопольного законодательства при распоряжении имуществом				
1.3.	Заключение договоров в отношении государственного имущества	Нарушение статьи 15 № 135-ФЗ, выразившегося в создании преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту	<ul style="list-style-type: none"> отсутствие внутреннего контроля недостаточная квалификация сотрудников (незнание АМЗ) 	<div style="background-color: #f4a460; padding: 10px; text-align: center; font-weight: bold;">существенный</div> <div style="background-color: #c0392b; padding: 10px; text-align: center; font-weight: bold; color: white;">высокий</div>
		Нарушение статьи 16 Закона № 135-ФЗ в результате заключения антиконкурентного соглашения	<ul style="list-style-type: none"> единоличность принимаемых решений; отсутствие внутреннего контроля 	

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.08.2019 N Ф01-3450/2019 по делу N А38-9951/2018

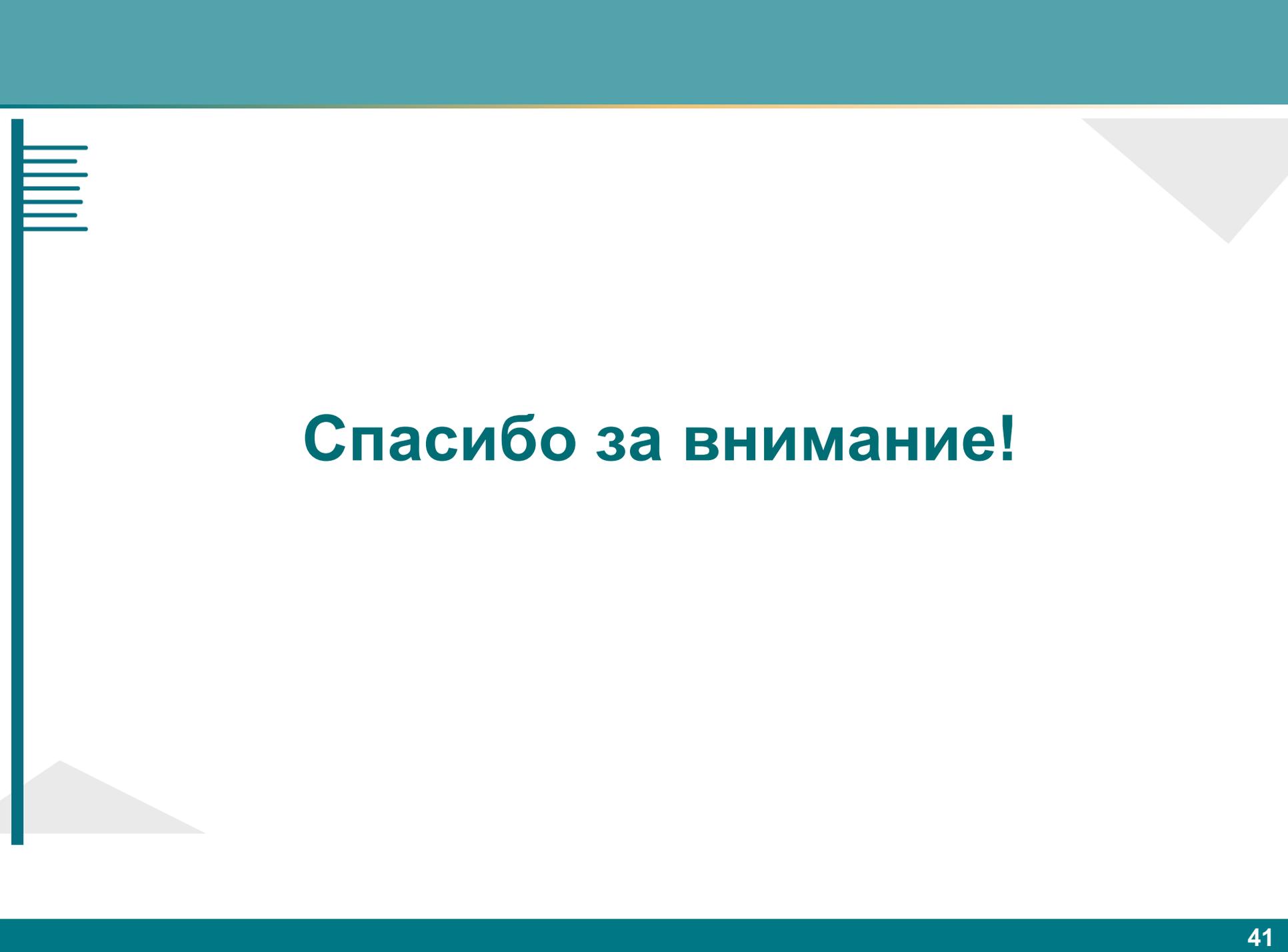
передача государственного имущества в залог без согласования с антимонопольным органом (нарушение порядка предоставления преференций)

Карта рисков

№	Административная процедура	Риск (краткое описание)	Возможные причины (условия) возникновения риска	Уровень риска
Нарушение антимонопольного законодательства при оказании госуслуг				
1.3.	Предоставление государственных/ муниципальных услуг	Нарушение пункта 9 части 1 статьи 15 № 135-ФЗ	<ul style="list-style-type: none">• недостаточная квалификация сотрудников;• неправильное толкование норм закона	незначительный

Определение Верховного Суда РФ от 27.06.2022 № 309-ЭС22-10448 по делу № А60-18559/2021

взимания подведомственными мед. организациями платы за предоставление услуг в непредусмотренном законодательством размере, под видом оказания платных медицинских услуг



Спасибо за внимание!