



Внедрение антимонопольного комплаенса в органах исполнительной власти и местного самоуправления Белгородской области. Итоги 2019 года, задачи на 2020 год

**Гончарова Елена Викторовна
начальник отдела экономического мониторинга и развития конкуренции
управления стратегического планирования и конкурентной политики
департамента экономического развития Белгородской области**



Понятие, цели, задачи антимонопольного комплаенса

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

Цели

- обеспечение соответствия деятельности органа власти и местного самоуправления требованиям антимонопольного законодательства
- профилактика нарушений требований антимонопольного законодательства в его деятельности
- повышение уровня правовой культуры в органах власти
- сокращение количества нарушений антимонопольного законодательства

Задачи

- выявление рисков нарушений антимонопольного законодательства
- управление рисками нарушений антимонопольного законодательства
- контроль соответствия деятельности органа власти и местного самоуправления требованиям антимонопольного законодательства
- оценка эффективности организации органом власти и местного самоуправления антимонопольного комплаенса



Внедрение комплаенса частными компаниями

Компании на добровольной основе внедряют антимонопольный комплаенс



Комплаенс позволяет эффективно применять существующие антимонопольные механизмы снижения (устранения) негативных последствий



Комплаенс федеральных органов власти



!!! Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

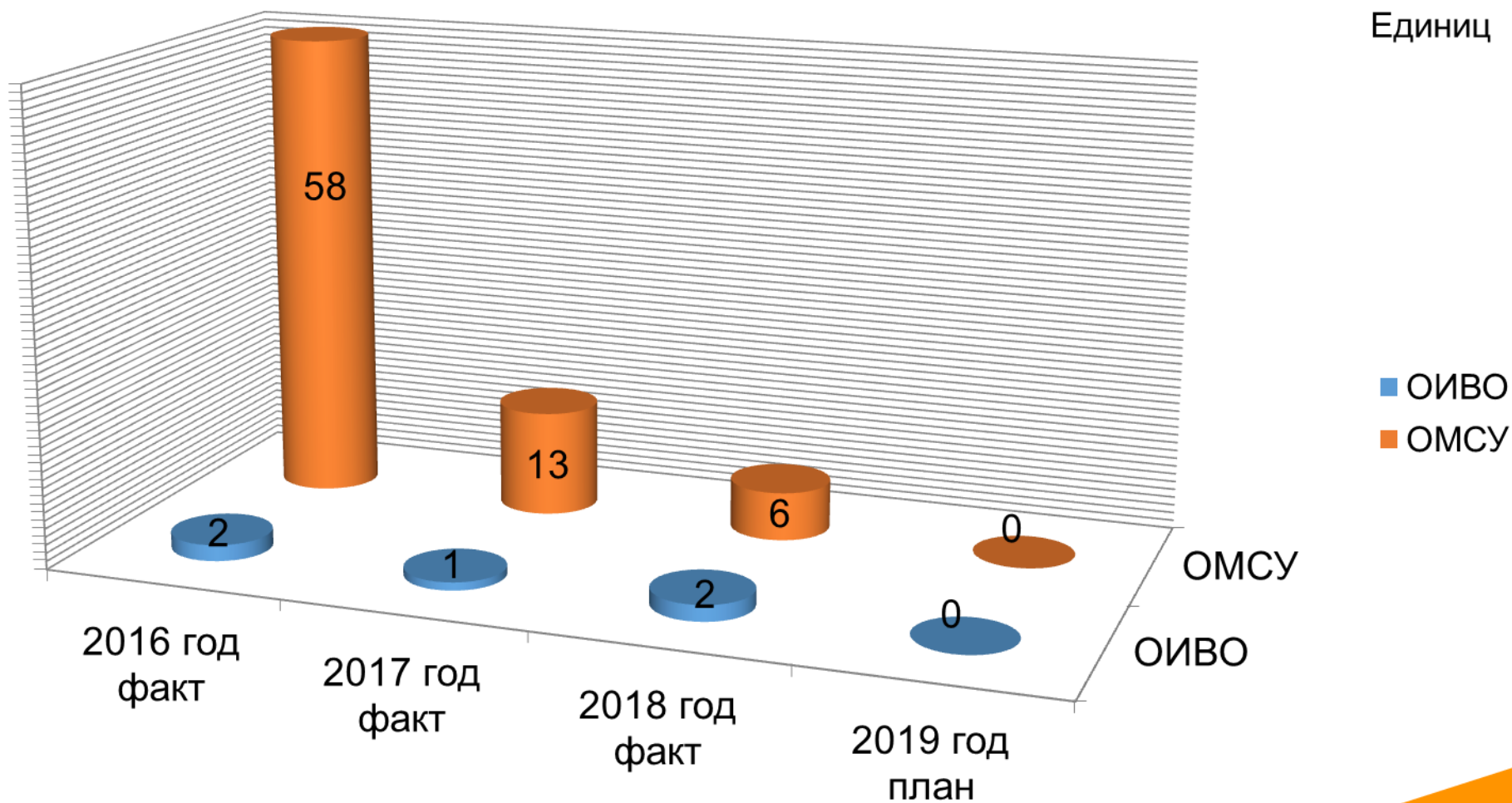
!!! Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618

- ✓ Методические рекомендации по организации антимонопольного комплаенса федеральными органами исполнительной власти (утверждены распоряжением Правительства РФ от 18 октября 2018 года № 2258-р)
- ✓ Приказ Федеральной антимонопольной службы от 27 ноября 2018 года № 1646/18 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России» (антимонопольном комплаенсе)
- ✓ Распорядительные правовые акты федеральных министерств и ведомств об антимонопольном комплаенсе

Целевой показатель – снижение количества нарушений антимонопольного законодательства в 2 раза в 2020 году по сравнению с 2017 годом



Динамика количества нарушений антимонопольного законодательства, допущенных органами власти и местного самоуправления Белгородской области





Правовая база антимонопольного комплаенса в Белгородской области, обеспечивающая единый подход

- ✓ постановление Губернатора Белгородской области от 26 февраля 2019 года № 8 «Об организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности органов исполнительной власти Белгородской области» и аналогичные правовые акты 22 ОМСУ
- ✓ правовые акты 28 ОИВО и 22 ОМСУ об уполномоченных подразделениях (должностных лицах) и коллегиальных органах
- ✓ приказ ДЭР БО от 1 апреля 2019 года № 267-пр «Об утверждении перечня ключевых показателей эффективности функционирования системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности органа исполнительной власти Белгородской области и методики их расчета»
- ✓ приказ ДЭР БО от 30 мая 2019 года № 518-пр «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению анализа НПА Губернатора и Правительства области, ОИВО и их проектов на предмет выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства»
- ✓ правовые акты 28 ОИВО и ОМСУ об утверждении карты комплаенс-рисков, плана мероприятий по их снижению, КПЭ

**Руководители структурных подразделений ОИВО и ОМСУ
обеспечивают ознакомление сотрудников с правовыми актами
по антимонопольному комплаенсу**



Организационная структура антимонопольного комплаенса в Белгородской области



Координирующий ОИВО –
департамент экономического развития области

Уполномоченные подразделения (должностные лица) во всех ОИВО и ОМСУ

Уполномоченное подразделение (на примере ДЭР БО)

- отдел экономического мониторинга и развития конкуренции управления стратегического планирования и конкурентной политики
- отдел правового обеспечения и делопроизводства

Коллегиальный орган (на примере ДЭР БО) – общественный совет при департаменте экономического развития области



Деятельность уполномоченного подразделения

- ✓ Идентификация, анализ и сравнительная оценка комплаенс-рисков:
 - анализ нарушений антимонопольного законодательства
 - составление перечня действующих НПА, их общественная экспертиза
 - общественная экспертиза проектов НПА
 - анализ правоприменительной практики
- ✓ Составление и описание карты комплаенс-рисков
- ✓ Разработка плана мероприятий по снижению комплаенс-рисков
- ✓ Разработка ключевых показателей эффективности функционирования антимонопольного комплаенса
- ✓ Подготовка доклада об антимонопольном комплаенсе
- ✓ Оценка эффективности комплаенса для его совершенствования





Национальные и международные стандарты по риск-менеджменту

- ГОСТ Р ИСО/МЭК 3101 – 2011 Методы оценки риска
- ГОСТ Р 51901.23 – 2012 Реестр риска. Руководство по оценке опасных событий для включения в реестр риска
- Международный стандарт ISO 31000 Риск менеджмент – Принципы и руководства



Понятие риска



Риск приходит от незнания того, что вы делаете

Уоррен Эдвард Баффетт — американский предприниматель, один из крупнейших и наиболее известных в мире инвесторов, состояние которого на 12 февраля 2019 года – в 84,9 млрд долларов, что делало его третьим самым богатым человеком в мире

Риск – потенциальные события, обстоятельства, внешние и внутренние факторы, влияющие на достижение поставленных целей





Комплаенс-риск – риск нарушения антимонопольного законодательства

Комплаенс-риски – это потенциально возможные события, обстоятельства и факторы, поддающиеся определению и оценке, которые влияют на наступление такого неблагоприятного события как нарушение антимонопольного законодательства



Идентификация (выявление) комплаенс-рисков

Необходимо последовательно ответить на вопросы:

- ✓ **что** из антимонопольного законодательства может быть нарушено (группы антимонопольных запретов и ограничений)? 
статьи 15 – 21 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
- ✓ **какие** условия (причины, обстоятельства) могут привести к нарушению?  определяется и указывается в карте комплаенс-рисков
- ✓ **кем** это может быть нарушено (где встречается, в работе каких управлений, подразделений)?  определяется и указывается в карте комплаенс-рисков, плане мероприятий по их снижению
- ✓ **как (или чем)** это может быть нарушено (через какой правовой механизм или процессуальное действие)? 
определяется государственная (муниципальная) функция (услуга) и указывается в карте комплаенс-рисков



Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

Статьи, касающиеся ОИВО и ОМСУ

Статья 15. Запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие)

Статья 16. Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия

Статья 17. Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений

Статья 17.1. Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества

Статья 18. Особенности заключения договоров с финансовыми организациями

Статья 18.1. Порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства

Статья 19. Государственные или муниципальные преференции

Статья 20. Порядок предоставления государственной или муниципальной преференции

Статья 21. Последствия нарушения требований настоящего Федерального закона при предоставлении и (или) использовании государственной или муниципальной преференции



Выявление рисков

Выявление рисков осуществляется посредством:

1. **Анализа нарушений** антимонопольного законодательства за предыдущие 3 года
 2. **Анализа действующих** нормативных правовых актов
 3. **Анализа проектов** нормативных правовых актов
 4. Мониторинга и **анализа практики** применения антимонопольного законодательства
- + **Необходима систематическая оценка** эффективности разработанных и реализуемых мероприятий по снижению комплаенс-рисков



Анализ нарушений антимонопольного законодательства за предыдущие 3 года (1)

- ✓ сбор в структурных подразделениях сведений о наличии нарушений антимонопольного законодательства
- ✓ составление **перечня нарушений** антимонопольного законодательства
 - номер и дата решения о нарушении антимонопольного законодательства, выданного ФАС России или Белгородским УФАС
 - нарушенная норма антимонопольного законодательства
 - краткое изложение сути нарушения антимонопольного законодательства
 - последствия нарушения антимонопольного законодательства
 - результат рассмотрения нарушения антимонопольного законодательства ФАС России, Белгородским УФАС



Анализ действующих НПА (2)

Приказом ДЭР БО от 30 мая 2019 года № 518-пр
определены процедура и формы документов

- ✓ разработка **перечня** действующих НПА
- ✓ размещение на официальном сайте в разделах «Антимонопольный комплаенс» и «Новости» **уведомления о проведении публичных консультаций, перечня действующих НПА с приложением их текстов, анкеты участника публичных консультаций**
- ✓ **сбор и анализ** представленных замечаний и предложений к НПА
- ✓ представление руководству сводного **доклада** о результатах анализа действующих НПА
- ✓ включение информации об анализе действующих НПА в **ежегодный доклад об антимонопольном комплансе**



Анализ проектов НПА (3)

Приказом ДЭР от 30 мая 2019 года № 518-пр
определены процедура и формы документов

- ✓ размещение на официальном сайте в разделах «Антимонопольный комплаенс» и «Новости» **уведомления о проведении публичных консультаций, проекта НПА** с приложением действующего НПА (если вносятся изменения), **анкеты участника публичных консультаций, обоснования необходимости реализации предлагаемых решений**
- ✓ **сбор и анализ** представленных замечаний и предложений к проекту НПА
- ✓ представление руководству сводного **доклада** о результатах анализа проектов НПА за год
- ✓ включение информации об анализе проектов НПА в **ежегодный доклад об антимонопольном комплансе**



Мониторинг и анализ практики применения антимонопольного законодательства (4)

- ✓ сбор сведений о правоприменительной практике, (обзоры рассмотрения жалоб, судебной практики), подготовка аналитической справки об изменениях и основных аспектах правоприменительной практики
- ✓ участие в публичных обсуждениях правоприменительной практики, проводимых Управлением Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области



На официальном сайте ФАС России

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

- ✓ база решений ФАС России, ее территориальных органов
- ✓ Белые и Черные книги
- ✓ разъяснения Президиума ФАС России
- ✓ обзоры судебных практик и другое



Методы выявления рисков

- **Статистический** – совокупность взаимосвязанных приемов исследования данных о нарушениях антимонопольного законодательства с целью получения количественных характеристик и выявления общих закономерностей нарушения АМЗ, присущих определенным направлениям/процессам деятельности органа власти (правоприменительная практика самого органа власти, а также других органов власти, осуществляющих аналогичные функции/полномочия)
- **Аналитический** – анализ и сопоставление деятельности органа власти с запретами, содержащимися в антимонопольном законодательстве, с целью выявления наиболее вероятных нарушений антимонопольного законодательства, присущих его деятельности
- **Метод аналогий (сравнительный)** – совокупность приемов, направленных на анализ и сопоставление нарушений АМЗ в деятельности органов власти, осуществляющих ту же деятельность, с целью выявления аналогичных рисков
- **Метод моделирования** – представляет собой процесс создания модели действия (управленческого решения), которое может обладать признаками нарушения антимонопольного законодательства со стороны органа власти и проведение анализа негативных последствий в результате такого действия



Примеры вероятных комплаенс-рисков, отмеченных ФАС России

- ✓ антиконкурентные соглашения
- ✓ передача имущества без торгов, нарушение порядка проведения торгов
- ✓ не исполнение предупреждения антимонопольного органа
- ✓ передача функций ОГВ и ОМСУ хозяйствующим субъектам
- ✓ предоставление преференций в нарушение закона
- ✓ пролонгирование договоров без конкурентных процедур
- ✓ неосуществление контроля за целевым использованием имущества (преференции)
- ✓ публичные заявления, официальные письма должностных лиц, создающие необоснованные конкурентные преимущества на рынке одному из хозяйствующих субъектов



Матрица рисков

Уровень риска	Последствия
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
Незначительный	Возможность выдачи предупреждения
Существенный	Возможность выдачи предупреждения и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства
Высокий	Выдачи предупреждения и (или) возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и (или) привлечение к административной ответственности (штраф, дисквалификация)

На основе анализа нарушения антимонопольного законодательства, проведенного органом власти, составляются карты комплаенс-рисков



Построение карты комплаенс-рисков

Примерный приказ «Об утверждении внутренних документов, обеспечивающих управление рисками нарушения антимонопольного законодательства» - **разрабатывается ежегодно**

№ п/п	Уровень комплаенс-риска	Краткое описание комплаенс-риска	Описание причин (условий) возникновения комплаенс-риска	Функция (услуга), при выполнении (оказании) которой может возникнуть комплаенс-риск	Наименование структурного подразделения, в деятельности которого может возникнуть комплаенс-риск
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					



Условия возникновения рисков

- ✓ недостаточно четкая регламентация порядка и сроков принятия решений/осуществления действий
- ✓ единоличность принимаемых должностным лицом органа власти и местного самоуправления 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, неверное толкование
- ✓ низкая эффективность внутреннего и внешнего контроля за деятельностью органов власти и местного самоуправления, их должностных лиц
- ✓ личная заинтересованность/конфликт интересов



Факторы снижения комплаенс-рисков

Примерный приказ «Об утверждении внутренних документов, обеспечивающих управление рисками нарушения антимонопольного законодательства» - **разрабатывается ежегодно**

№ п/п	Краткое описание комплаенс-риска	Факторы снижения комплаенс-рисков (в графе каждого фактора ставится при наличии +, при отсутствии -)						Уровень комплаенс-риска (исходя из вероятности наступления риска)
		Наличие и соблюдение регламента выполнения процесса	Проведение правовой экспертизы	Проведение ОРВ	Коллегиальность принятия решений	Публичность при выполнении процесса	Обучение участников процесса	

Уровень комплаенс-риска	Доля факторов снижения комплаенс-риска
Низкий уровень	80% и более от общего количества факторов
Незначительный уровень	Менее 80%, но более 70 % от общего количества факторов
Существенный уровень	От 70% до 50 % от общего количества факторов
Высокий уровень	Менее 50 % от общего количества факторов



Разработка плана мероприятий по снижению комплаенс-рисков

Примерный приказ «Об утверждении внутренних документов, обеспечивающих управление рисками нарушения антимонопольного законодательства» - **разрабатывается ежегодно**

№ п/п	Краткое описание комплаенс-риска	Наименование мероприятий по минимизации и устранению комплаенс-рисков	Срок исполнения	Ответственное структурное подразделение, в деятельности которого может возникнуть комплаенс-риск
I. Общие мероприятия по минимизации и устранению комплаенс-рисков				
II. Мероприятия по минимизации и устранению комплаенс-рисков, включенных в карту комплаенс-рисков				



Перечень КПЭ эффективности функционирования антимонопольного комплаенса на 2019 год

Примерный приказ «Об утверждении внутренних документов, обеспечивающих управление рисками нарушения антимонопольного законодательства ОМСУ»

№ п/п	Наименование ключевого показателя эффективности	Целевые значения (ориентиры) ключевого показателя эффективности
1. Ключевые показатели эффективности для всех структурных подразделений органа местного самоуправления области		
1	Коэффициент динамики количества нарушений антимонопольного законодательства, допущенных ОМСУ в отчетном году по сравнению с 2017 годом, единиц	0,65 единицы (при наличии нарушений АМЗ в 2017 году); 0 единиц (при отсутствии нарушений АМЗ в 2017 году)
2	Коэффициент результативности работы с действующими нормативными правовыми актами ОМСУ на предмет выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства, единиц	Количество действующих (проектов) муниципальных нормативных правовых актов, подготовленных органом местного самоуправления Белгородской области, действующих (проектов) нормативных правовых актов органа местного самоуправления Белгородской области, в которых данным ОМСУ выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства в отчетном году, больше, чем количество действующих муниципальных нормативных правовых актов, подготовленных органом местного самоуправления Белгородской области, действующих нормативных правовых актов органа местного самоуправления Белгородской области, в которых антимонопольным органом выявлены нарушения антимонопольного законодательства в отчетном году
3	Коэффициент результативности работы с проектами нормативных правовых актов ОМСУ на предмет выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства, единиц	
1. Ключевой показатель эффективности для уполномоченного подразделения (должностного лица)		
4	Доля сотрудников ОМСУ, которые приняли участие в отчетном году в обучающих мероприятиях по основам антимонопольного законодательства, организации и функционированию антимонопольного комплаенса ОМСУ, в общем количестве сотрудников ОМСУ, %	70 %



Внедрение антимонопольного комплаенса в Белгородской области

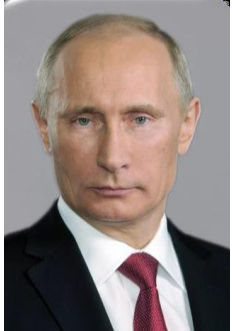
✓ **Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы** (утвержден Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»)

✓ **Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти антимонопольного комплаенса** (утверждены распоряжением Правительства РФ от 18.10.2018 № 2258-р)

	Региональный уровень	Муниципальный уровень
1. Разработка и принятие нормативного правового акта об антимонопольном комплаенсе	постановление Губернатора области от 26.02.2019 г. № 8	01.07.2019 г.
2. Принятие и размещение в разделе «Антимонопольный комплаенс» сайта правовых актов об уполномоченном подразделении и коллегиальном органе	27 правовых актов ОИВО	01.08.2019 г.
3. Утверждение перечня ключевых показателей эффективности функционирования антимонопольного комплаенса	приказ ДЭР от 01.04.2019 г. №267-пр	01.09.2019 г.
4. Утверждение методических рекомендаций по осуществлению анализа нормативных правовых актов и их проектов на предмет выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства	приказ ДЭР от 30.05.2019 г. №518-пр	01.09.2019 г.
5. Выявление рисков (анализ нарушений антимонопольного законодательства, действующих НПА, проектов НПА, правоприменительной практики)	с 20.04.2019 до конца года	с 01.09.2019 до конца года
6. Утверждение внутренних документов, обеспечивающих управление комплаенс-рисками (карта комплаенс-рисков, план мероприятий по снижению комплаенс-рисков, значения ключевых показателей)	25.06.2019 г.	15.12.2019 г.
7. Утверждение правового акта, определяющего процедуру внутреннего расследования, связанного с антимонопольным комплаенсом	25.12.2019 г.	25.12.2019 г.
8. Подготовка ежегодного доклада об антимонопольном комплаенсе	10.02.2020 г.	10.02.2020 г.



Ответственность за ограничение конкуренции



*«Более жестокого наказания, чем **нарушение антимонопольного законодательства**, можно было представить себе только за государственную измену и за убийство» – В.В. Путин, Госсовет 05.04.2018 г.*

*«Нормы уголовного права должны жёстко действовать в отношении преступлений против интересов граждан, общества, экономических свобод. Это посягательства на собственность и средства граждан, рейдерские захваты, **нарушение конкуренции**...»*

Послание Президента Федеральному Собранию 2018 г.



«Антиконкурентные соглашения широко распространены и в сфере госзакупок, и закупок компаний с госучастием.

*85% дел о картелях – это сговоры на торгах, которых стало в 2017 году даже больше, чем в 2016 году. Ущерб бюджетов всех уровней оценивается приблизительно в **2% ВВП**. Работу по противодействию картелям **следует усилить**» Д.А. Медведев*

**Виды ответственности
за нарушение антимонопольного законодательства:**

- дисциплинарная
- административная
- уголовная



Чек-лист мониторинга внедрения антимонопольного комплаенса в органах местного самоуправления области

1. Организация антимонопольного комплаенса

Разработка и утверждение 7 правовых актов



17 показателей

2. Выявление и оценка рисков нарушения антимонопольного законодательства (комплаенс-рисков)

Проведение анализа выявленных нарушений антимонопольного законодательства за 3 предшествующих календарных года, анализа действующих и проектов НПА



3 показателя

3. Создание и наполнение раздела «Антимонопольный комплаенс» на официальном сайте ОМСУ

Создание раздела «Антимонопольный комплаенс» и размещением в нем соответствующей информации



2 показателя

4. Обучение основам антимонопольного законодательства и антимонопольного комплаенса

Участие сотрудников ОМСУ в обучающих мероприятиях



1 показатель

5. Ежегодный доклад об антимонопольном комплаенсе

Подготовка ежегодного доклада об антимонопольном комплаенсе ОМСУ, утвержденного коллегиальным органом



3 показателя

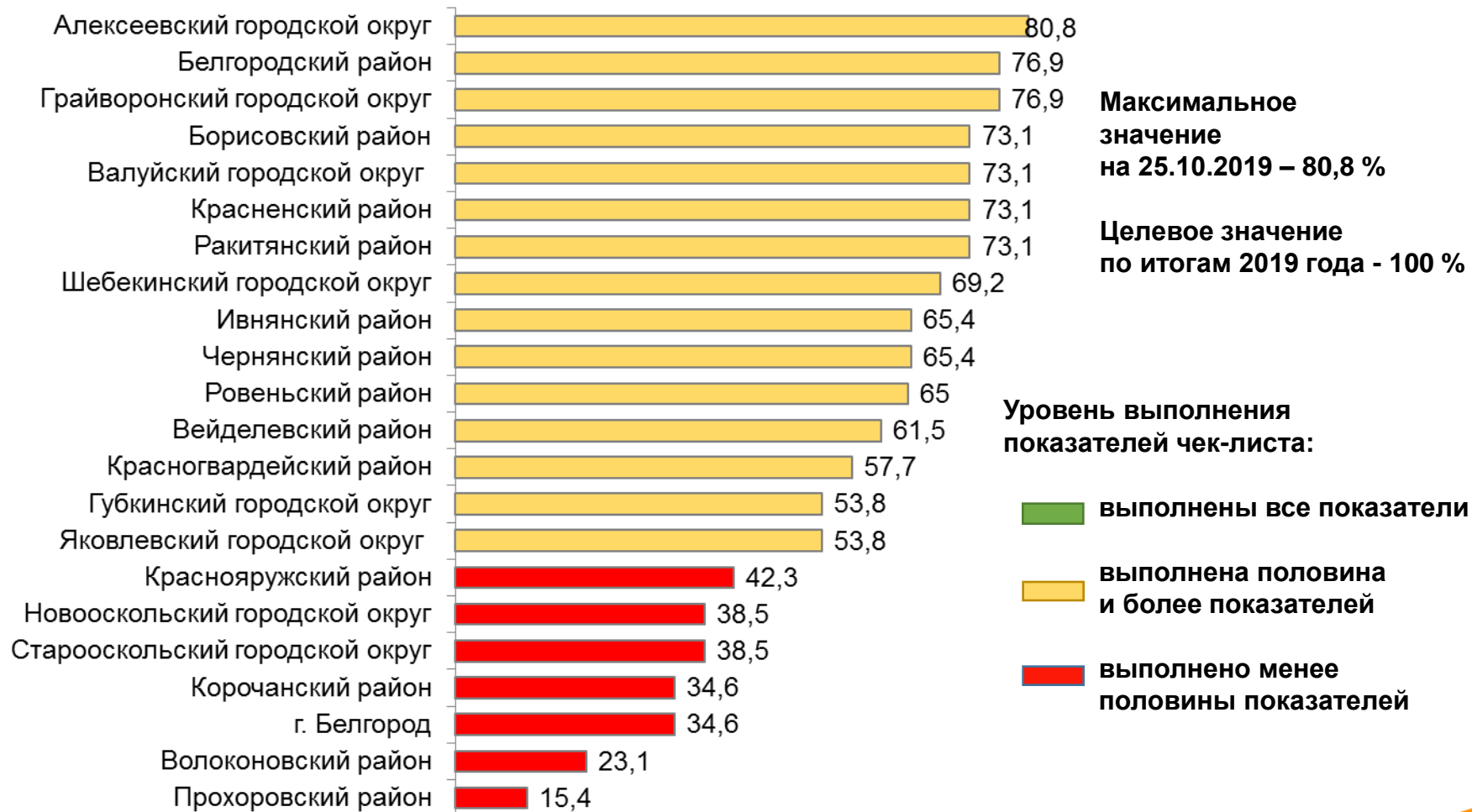
Уровня выполнения = количество выполненных показателей / общее количество показателей (26) * 100

Целевое значение уровня выполнения – 100 %

Срок расчета итогового значения за 2019 год – 1 марта 2020 года



Рейтинг администраций муниципальных районов и городских округов по результатам мониторинга внедрения антимонопольного комплаенса на 25.10.2019



Срок доработки и представления уточненной информации – 16 декабря 2019 года
(задача в СЭД 7-6-10/4077)



Основные направления работы в 2020 году

- ✓ **обучить** основам антимонопольного законодательства, антимонопольного комплаенса не менее **85 % сотрудников ОИВО и ОМСУ**
- ✓ обеспечить размещение **100 % проектов НПА на сайтах 28 ОИВО и 22 ОМСУ** в разделах «Антимонопольный комплаенс»
- ✓ разработать и утвердить карты комплаенс-рисков, планы мероприятий по их снижению и ключевые показатели эффективности на 2020 год в **28 ОИВО и 22 ОМСУ**
- ✓ внести изменения в **постановление № 8 об антимонопольном комплаенсе** и аналогичные акты ОМСУ в части **ответственности и мотивации**
- ✓ обеспечить **100%-ный уровень показателей внедрения комплаенса**
- ✓ обеспечить **реализацию и актуализацию региональной, муниципальных и ведомственных дорожных карт** по содействию развитию конкуренции
- ✓ актуализировать **22 Соглашения о взаимодействии между ДЭР БО и ОМСУ** в соответствии с новым Стандартом и Национальным планом

В апреле 2020 года планируется запуск проекта «Адвокатирование конкуренции»

Благодарю за внимание!

Контакты:

32-90-31, goncharova@derbo.ru

