

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по внедрению федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольного комплаенса)

I. Общие положения

1. Настоящие Методические рекомендации разработаны в целях формирования у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее – органы власти) единого подхода к организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (далее – антимонопольный комплаенс).

1.2. Для целей методических рекомендаций используются следующие термины:

«Риски нарушения антимонопольного законодательства» – сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий в виде ограничения, устранения или недопущения конкуренции, а также применения мер ответственности в связи с наступлением таких событий;

«Антимонопольный комплаенс» – совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных правовым актом (актами) органа власти, направленных на соблюдение им требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения;

«Антимонопольный орган» – федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы;

«Уполномоченное подразделение» – подразделение органа власти, осуществляющее внедрение и контроль за исполнением в органе власти антимонопольного комплаенса;

«Коллегиальный орган» - совещательный орган, осуществляющий оценку эффективности внедрения органом власти антимонопольного комплаенса;

«нарушение антимонопольного законодательства» - недопущение, ограничение, устранение конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации;

«Доклад об антимонопольном комплаенсе» - системный документ, содержащий информацию о реализации антимонопольного комплаенса в органе власти, разрабатываемый Уполномоченным подразделением и утверждаемый Коллегиальным органом.

1.3. Методические рекомендации применяются при разработке, внедрении, проведении оценки и совершенствовании антимонопольного комплаенса.

II. Цели, задачи и принципы антимонопольного комплаенса

2.1. Целями антимонопольного комплаенса являются:

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

2.2. Задачи антимонопольного комплаенса:

- выявление рисков нарушений антимонопольного законодательства;

- управление рисками нарушений антимонопольного законодательства;
- контроль соответствия деятельности органа власти требованиям антимонопольного законодательства;
- оценка эффективности организации органом власти антимонопольного комплаенса.

2.3. При разработке и внедрении антимонопольного комплаенса органу власти рекомендуется руководствоваться следующими принципами:

- принцип законности в части соблюдения законодательства Российской Федерации, в том числе антимонопольного законодательства;
- принцип регулярности оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- принцип информационной открытости действующего в органе власти антимонопольного комплаенса;
- принцип ответственности органов власти за реализацию государственной политики по развитию конкуренции;
- принцип непрерывности анализа и функционирования антимонопольного комплаенса;
- принцип совершенствования антимонопольного комплаенса.

III. Правовой акт об антимонопольном комплаенсе

3.1. Для организации антимонопольного комплаенса орган власти принимает правовой акт, который должен содержать:

- а) требования к порядку проведения оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства, связанных с осуществлением органом власти своей деятельности;
- б) меры, направленные на снижение органом власти рисков нарушения антимонопольного законодательства, связанных с осуществлением своей деятельности;

в) информацию о Уполномоченном подразделении (должностном лице), ответственном за функционирование антимонопольного комплаенса в органе власти и о Коллегиальном органе;

г) порядок ознакомления служащих (работников) органа власти с данным правовым актом;

д) порядок проведения обучения на регулярной основе служащих (работников) требованиям антимонопольного законодательства и антимонопольного комплаенса;

е) меры, направленные на осуществление органом власти контроля за функционированием антимонопольного комплаенса;

ж) порядок оценки эффективности организации органом власти антимонопольного комплаенса.

3.2. Правовой акт размещается на официальном сайте органа власти в сети «Интернет» и доводится до сведения всех служащих (работников) органа власти.

IV. Уполномоченное подразделение (должностное лицо) и Коллегиальный орган

4.1. В целях эффективного функционирования антимонопольного комплаенса органом власти создается Уполномоченное подразделение (назначается должностное лицо), осуществляющее деятельность по внедрению, обеспечению контроля и анализа эффективности антимонопольного комплаенса в органе власти.

Органом власти определяется состав Уполномоченного подразделения (определяется должностное лицо) в соответствии со своими организационной структурой, штатной численностью и характером деятельности, в том числе предусматривается возможность создания соответствующего Уполномоченного подразделения, осуществляющего антимонопольный комплаенс. Орган власти вправе наделить полномочиями для осуществления

антимонопольного комплаенса существующее структурное подразделение или отдельного служащего (работника, руководителя).

Обязанности и полномочия Уполномоченного подразделения (должностного лица) определяются в зависимости от особенностей деятельности и системы управления органа власти.

Задачи, функции, полномочия и ответственность Уполномоченного подразделения (должностного лица) определяются внутренними документами органа власти, а также документами, устанавливающими процедуру антимонопольного комплаенса, трудовым договором, должностной инструкцией и положением об Уполномоченном подразделении.

4.2. При создании Уполномоченного подразделения (назначении должностного лица) органу власти необходимо руководствоваться следующими принципами:

а) принцип независимости Уполномоченного органа (должностного лица) за счет недопущения какого-либо воздействия на лиц, организующих внедрение антимонопольного комплаенса, в том числе в части соблюдения отсутствия конфликта интересов в осуществляемой деятельности;

б) принцип подотчетности Уполномоченного подразделения (должностного лица) руководству органа власти;

в) принцип наделения Уполномоченного подразделения (должностного лица) необходимыми полномочиями и ресурсами для выполнения своих задач, в том числе за счет определения порядка взаимодействия лиц, осуществляющих антимонопольный комплаенс, и других структурных подразделений органа власти.

К компетенции Уполномоченного подразделения (должностного лица) относятся следующие полномочия:

а) организация разработки и представления на утверждение руководству органа власти акта об антимонопольном комплаенсе

(представление предложений по внесению изменений в указанный акт), а также внутренних документов органа власти, регламентирующих процедуры антимонопольного комплаенса;

б) выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства, учет обстоятельств, связанных с рисками нарушения антимонопольного законодательства, определение вероятности их возникновения;

в) выявление конфликта интересов в деятельности служащих (работников) и подразделений органа власти, разработка предложений по их исключению;

г) консультирование и организация обучения служащих (работников) и руководства органа власти по вопросам, связанным с антимонопольным комплаенсом;

д) организация взаимодействия с другими структурными подразделениями органа власти по вопросам, связанным с антимонопольным комплаенсом;

е) организация внутренних расследований, связанных с осуществлением антимонопольного комплаенса и участие в них;

ж) взаимодействие с антимонопольным органом и организация содействия ему по вопросам, связанным с выявленными нарушениями, проводимыми проверками, и привлечения к ответственности;

з) информирование руководителя органа власти о внутренних документах, которые могут повлечь нарушение антимонопольного законодательства, противоречить антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу;

и) иные функции, связанные с осуществлением антимонопольного комплаенса.

4.3. Уполномоченное подразделение (должностное лицо) подчиняется непосредственно руководителю органа власти.

4.4. Уполномоченное подразделение (должностное лицо) наделяется соответствующими функциями в рамках антимонопольного комплаенса для рассмотрения следующих вопросов:

- а) создание и функционирование эффективной системы антимонопольного комплаенса;
- б) выявление и оценка рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- в) разработка программных документов по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- г) организация обучения служащих (работников) требованиям антимонопольного законодательства и антимонопольного комплаенса;
- д) проведение оценки эффективности функционирования антимонопольного комплаенса и разработка мер по повышению этой оценки;
- е) рассмотрение документов по организации Уполномоченного подразделения (назначении должностного лица);
- ж) принятие мер, обеспечивающих оперативное выполнение руководителем органа власти рекомендаций антимонопольного органа и устранение представленных им замечаний;
- з) своевременное осуществление проверки соответствия антимонопольного комплаенса характеру и масштабу осуществляемых полномочий, и уровню принимаемых мер.

4.5. Общий контроль органом власти организации работ по внедрению антимонопольного комплаенса и обеспечению его функционирования рекомендуется возложить на руководителя органа власти с выполнением им следующих полномочий:

- а) введение в действие акта об антимонопольном комплаенсе, внесение в него изменений и дополнений, а также внутренних документов органа власти, регламентирующих реализацию антимонопольного комплаенса;

б) применение мер ответственности за нарушение правил антимонопольного комплаенса;

в) рассмотрение материалов, отчетов и результатов периодических оценок эффективности функционирования антимонопольного комплаенса и принятие мер, направленных на устранение выявленных недостатков;

г) осуществление контроля за устранением выявленных недостатков антимонопольного комплаенса.

4.6. В целях проведения анализа соответствия деятельности органа власти требованиям антимонопольного законодательства и независимой оценки эффективности внедрения им антимонопольного комплаенса создается Коллегиальный орган, который представляет собой независимый совещательный орган, осуществляющий оценку эффективности антимонопольного комплаенса, внедренного в органе власти.

4.7. Функции Коллегиального органа могут быть возложены:

а) в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации на Общественный совет при федеральном органе исполнительной власти;

б) в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации на Коллегиальный орган, создаваемый в рамках реализации положений Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р;

в) в органах местного самоуправления на координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства, организованные органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

4.8. К функциям Коллегиального органа относятся:

- рассмотрение и оценка проекта правового акта об антимонопольном комплаенсе, разработанного органом власти;
- рассмотрение и оценка плана мероприятий («дорожной карты») органа власти по реализации антимонопольного комплаенса;
- рассмотрение и утверждение Доклада органов власти об антимонопольном комплаенсе.

V. Выявление и оценка рисков

5.1. Выявление и оценка рисков нарушения антимонопольного законодательства являются неотъемлемой частью контроля соблюдения органом власти антимонопольного законодательства.

5.2. По результатам оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства органом власти определяются риски нарушения антимонопольного законодательства, вероятность, причины и условия их возникновения.

5.3. В целях выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства Уполномоченным подразделением на регулярной основе проводятся:

- анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства за предыдущие 5 лет (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел);
- анализ действующих нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества;
- анализ проектов нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества;
- мониторинг и анализ правоприменительной практики с участием представителей антимонопольного органа (центрального аппарата и территориальных управлений ФАС России).

- разработка и поддержание в актуальном состоянии методики выявления внутренних и внешних рисков нарушения антимонопольного законодательства в рамках или в связи с общей политикой органа власти по применению антимонопольного комплаенса;

- проведение систематической оценки эффективности разработанных и реализуемых мер контроля;

- проведение регулярных проверок («глубокое погружение», опросы) для выявления у органа власти остаточных рисков нарушения антимонопольного законодательства;

- анализ соответствия деятельности органа власти положениям Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р;

- подготовка и представление руководителю органа власти, а также направление на рассмотрение Коллегиального органа Доклада об антимонопольном комплаенсе.

5.4. При проведении анализа выявленных нарушений антимонопольного законодательства, за предыдущие 5 лет (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел) органом власти реализуются следующие мероприятия:

1) осуществляется сбор сведений, в том числе в структурных подразделениях и территориальных органах органа власти, о наличии нарушений антимонопольного законодательства;

2) запрашивается позиция антимонопольных органов по факту выявления нарушений органом власти антимонопольного законодательства;

3) составляется Перечень нарушений антимонопольного законодательства в органе власти.

Перечень нарушений антимонопольного законодательства в органе власти содержит сведения о выявленных за последние 5 лет нарушениях

законодательства, отдельно по каждому нарушению, и содержит информацию о нарушении (с указанием нарушенной нормы законодательства, краткого изложения сути нарушения, последствий нарушения антимонопольного законодательства и результата рассмотрения нарушения антимонопольным органом), позицию антимонопольного органа, сведения о мерах по устранению нарушения, а также сведения о мерах, направленных органом власти на недопущение повторения нарушения.

Указанный анализ проводится органом власти не реже одного раза в год, итоги его проведения включаются в Доклад об антимонопольном комплаенсе, представляемый органом власти в Коллегиальный орган.

5.5. При проведении анализа действующих нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества органом власти реализуются следующие мероприятия:

1) разрабатывается исчерпывающий перечень действующих нормативных правовых актов органа власти (далее – Перечень актов) с приложением текстов таких актов;

2) Перечень актов размещается на официальном сайте органа власти в информационно-телекоммуникационной сети «интернет» в свободном доступе;

3) обеспечивается возможность направления замечаний и предложений организаций и граждан по Перечню актов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

4) Перечень актов направляется на рассмотрение представителям бизнес-объединений;

5) осуществляется сбор и анализ представленных замечаний и предложений;

6) проводится совещание с представителями органа власти, антимонопольного органа и бизнес-объединений по обсуждению представленных предложений и замечаний к Перечню актов;

7) по итогам проведения указанного совещания составляется протокол совещания, а также таблица по пересмотру нормативных правовых актов органа власти с обоснованием целесообразности (нецелесообразности) внесения изменений.

Указанный анализ проводится органом власти не реже одного раза в год, итоги его проведения включаются в Доклад об антимонопольном комплаенсе, представляемый органом власти в Коллегиальный орган.

5.6. При проведении анализ проектов нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества органом власти реализуются следующие мероприятия:

1) проект нормативного правового акта размещается на официальном сайте органа власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в свободном доступе (размещение на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» приравнивается к такому размещению);

2) обеспечивается возможность направления замечаний и предложений организаций и граждан использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

3) Уполномоченным подразделением организуется сбор и оценка поступивших предложений и замечаний;

4) по итогам рассмотрения полученных предложений и замечаний по проекту нормативного правового акта Уполномоченным подразделением подготавливается справка о выявлении (отсутствии) в проекте нормативного акта положений, противоречащих антимонопольному законодательству.

Указанный анализ проводится органом власти в отношении каждого проекта нормативного правового акта, итоги проведения анализа включаются в Доклад об антимонопольном комплаенсе, представляемый органом власти в Коллегиальный орган.

Заключения антимонопольного органа о соответствии (несоответствии) проекта нормативного правового акта антимонопольному законодательству подлежат включению в Доклад об антимонопольном compliance, представляемый органом власти в Коллегиальный орган.

5.7. При проведении мониторинга и анализа правоприменительной практики с участием представителей антимонопольного органа Уполномоченным подразделением реализуются следующие мероприятия:

1) на постоянной основе осуществляется сбор сведений, в том числе в структурных подразделениях и территориальных органах органа власти, о правоприменительной практике в органе власти;

2) по итогам сбора указанной информации подготавливается аналитическая справка об изменениях и основных аспектах правоприменительной практики, а также о проблемах правоприменения;

3) ежеквартально проводятся рабочие совещания с представителями органа власти и антимонопольного органа по обсуждению результатов правоприменительной практики и по вопросам проблем правоприменения.

По итогам проведения указанного совещания составляется протокол, а также подготавливаются предложения по решению проблем правоприменения.

Итоги проведения анализа правоприменительной практики включаются в Доклад об антимонопольном compliance, представляемый органом власти в Коллегиальный орган.

5.8. При выявлении отдельных рисков органом власти проводится их оценка с учетом следующих показателей:

1) отрицательное влияние на отношение институтов гражданского общества к деятельности органа власти по развитию конкуренции;

2) выдача предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства;

3) возбуждение дел о нарушении антимонопольного законодательства;

4) привлечение к административной ответственности в виде наложения штрафов на должностных лиц или в виде дисквалификации.

5.9. В качестве матрицы рисков можно использовать следующую формулу:

Уровень риска	Низкий	Незначительный	Существенный	Критический
ВОЗДЕЙСТВИЕ	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	Возможность выдачи предупреждения	Возможность выдачи предупреждения и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства	Выдача предупреждения, возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства, наложение штрафа (в том числе с дисквалификацией)

5.10. На основе анализа, проведенного органом власти нарушения антимонопольного законодательства, составляются карты рисков.

5.11. В карты рисков включаются:

- выявленные риски (их описание), структурированные по уровню и направлениям деятельности;
- описание причин возникновения рисков;
- описание условий возникновения рисков;
- мероприятия по минимизации и устранению рисков;
- наличие (отсутствие) остаточных рисков;
- вероятность повторного возникновения рисков.

5.12. Карты рисков составляются Уполномоченным подразделением не реже одного раза в год и включаются в Доклад об антимонопольном комплаенсе.

VI. План мероприятий («дорожная карта»)

6.1. В целях снижения рисков нарушения антимонопольного законодательства Уполномоченным подразделением разрабатывается план мероприятий («дорожная карта»), представляющая собой перечень мер, необходимых для устранения причин и условий недопущения, ограничения и устранения конкуренции и последовательность их применения, а также перечень мероприятий, необходимых для устранения выявленных рисков.

6.2. При включении в «дорожную карту» мероприятия указываются:

- наименование мероприятия;
- краткое описание действий, направленных на исполнение мероприятия;
- должностное лицо (структурное подразделение) органа власти, ответственное за исполнение мероприятия;
- срок исполнения мероприятия;
- показатели выполнения мероприятий.

6.3. План мероприятий («дорожная карта») разрабатывается Уполномоченным подразделением ежегодно, с учетом реализации органом власти мероприятий по антимонопольному комплаенсу.

6.4. Разработанный Уполномоченным подразделением план мероприятий («дорожная карта») включается в Доклад об антимонопольном комплаенсе.

VII. Обучение сотрудников основам антимонопольного законодательства и антимонопольному комплаенсу

7.1. Орган власти обеспечивает систематическое обучение своих служащих (работников) и руководителей основам антимонопольного законодательства и ознакомление с внутренними документами в следующих формах:

- вводный (первичный) инструктаж;

целевой (внеплановой) инструктаж;
повышение квалификации.

7.2. Вводный (первичный) инструктаж и ознакомление с основами антимонопольного законодательства и Правовым актом проводится при приеме служащих (работников) на работу, в частности, при переводе служащего (работника) на другую должность, если она предполагает другие трудовые функции.

7.3. Целевой (внеплановой) инструктаж проводится при изменении антимонопольного законодательства, Правового акта и при выявлении антимонопольным органом нарушения антимонопольного законодательства.

7.4. Повышение квалификации служащих (работников) в части изучения основ антимонопольного законодательства рекомендуется осуществлять с периодичностью не реже одного раза в три года.

7.5. Методы проведения указанных форм обучения определяются органом власти самостоятельно (лекции, семинары, тренинги, дистанционные методы обучения) с учетом специфики обучения и программ подготовки (переподготовки) специалистов по конкурентному праву.

7.6. Уполномоченным подразделением ежегодно подготавливается информация по итогам проведения обучающих мероприятий, которая включается в Доклад об антимонопольном комплаенсе.

VIII. Оценка эффективности антимонопольного комплаенса

8.1. В целях оценки реализации органом власти процедур антимонопольного комплаенса устанавливаются ключевые показатели эффективности, которые должны быть объективными, верифицируемыми и актуальными и характеризовать деятельность как отдельно Уполномоченного подразделения, так и органа власти в целом.

В соответствии с Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденным Указом

Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», одним из ключевых показателей необходимо считать снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

Информация о достижении (недостижении) указанных показателей эффективности представляется на рассмотрение руководителем органа власти, а также выносится на рассмотрение Коллегиального органа не реже одного раза в год.

8.2. В целях обеспечения эффективной реализации антимонопольного комплаенса Уполномоченное подразделение проводит оценку применяемых органом власти процедур антимонопольного комплаенса и подготавливает Доклад об антимонопольном комплаенсе.

- 8.3. Доклад об антимонопольном комплаенсе должен содержать:
- информацию о Правовом акте органа исполнительной власти;
 - анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства за предыдущие 5 лет (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел);
 - анализ действующих нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества;
 - анализ проектов нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества;
 - мониторинг и анализ правоприменительной практики с участием представителей антимонопольного органа (центрального аппарата и территориальных управлений ФАС России);
 - карты рисков отдельно по каждому из выявленных рисков, составленные на основании матрицы рисков;

- план мероприятий («дорожную карту»);
- информацию о минимизации выявленных рисков;
- информацию о наличии (отсутствии) остаточных рисков;
- информацию об обучении служащих (работников) органа власти основам антимонопольного законодательства;
- позицию антимонопольного органа, а также представителей бизнес-сообщества в отношении эффективности и полноты антимонопольного комплаенса органа власти.

8.4. Доклад об антимонопольном комплаенсе не реже 1 раза в год представляется Уполномоченным подразделением органом власти на утверждение Коллегиальному органу.

8.5. Доклад об антимонопольном комплаенсе, утвержденный Коллегиальным органом, размещается на официальном сайте органа власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в свободном доступе.