

Утверждено
Общественным советом при ФАС России
(протокол от 10.09 2019 № 10)

**ДОКЛАД ОБ АНТИМОНОПОЛЬНОМ
КОМПЛАЕНСЕ ФАС РОССИИ
ЗА 2018 ГОД**

I. Общие положения.

Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» предусмотрено поручение Правительству Российской Федерации в срок до 01 марта 2019 года принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности федеральных органов исполнительной власти (абзац 19 подпункта «а» пункта 2 Национального плана);

Пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от **16.08.2018 № 1697-р** об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 - 2020 годы (далее – План мероприятий («дорожная карта»)), предусмотрено, что руководители федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию Плана мероприятий («дорожной карты») (в том числе ФАС России), должны по согласованию с ФАС России до 1 декабря 2018 года принять правовые акты об организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, а также обеспечить принятие указанной системы подведомственными организациями.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.10.2018 № 2258-р утверждены Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства. Пунктом 2 распоряжения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться утвержденными методическими рекомендациями.

Приказом ФАС России от 27.11.2018 № 1646/18 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)» в ФАС России утверждено Положение об организации в ФАС России системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс), которым урегулирован порядок функционирования антимонопольного комплаенса в ФАС России (далее – Положение об антимонопольном комплаенсе).

Коллегиальным органом, осуществляющим оценку эффективности антимонопольного комплаенса, определен Общественный совет при Федеральной антимонопольной службе.

Функции Уполномоченного подразделения, осуществляющего внедрение и контроль за исполнением в ФАС России антимонопольного комплаенса, распределены между структурными подразделениями центрального аппарата ФАС России: Правовым управлением, Управлением государственной службы, Контрольно-финансовым управлением.

В реализации мероприятий по выявлению и оценке рисков нарушения ФАС России антимонопольного законодательства (комплаенс-рисков) в каждом

территориальном органе ФАС России руководителем территориального органа были назначены уполномоченные должностные лица уровня не ниже заместителя руководителя (заместителя руководителя – начальника отдела).

Уполномоченным подразделением ФАС России осуществлен полный комплекс мероприятий, предусмотренных Положением об антимонопольном комплаенсе, направленных на выявление комплаенс-рисков, а именно:

- запрошены и проанализированы предложения от структурных подразделений центрального аппарата ФАС России о наиболее вероятных нарушениях антимонопольного законодательства со стороны ФАС России;
- запрошены и проанализированы сведения от территориальных органов ФАС России о возможных комплаенс-рисках, о возможных причинах и условиях их возникновения, предложения по их минимизации и устранению;
- проведены рабочие совещания Правового управления, Управления государственной службы, Контрольно-финансового управления с целью обсуждения и анализа результатов проводимой работы по выявлению комплаенс-рисков;
- проведен семинар-совещание с участием уполномоченных должностных лиц территориальных органов ФАС России (24-25 января 2019 года), в ходе которого состоялось обсуждение вопросов, связанных с реализацией мероприятий антимонопольного комплаенса.

В соответствии с пунктом 46 Положения об антимонопольном комплаенсе Общественный совет при ФАС России (Коллегиальный орган) утверждает доклад об антимонопольном комплаенсе (далее – Доклад) в срок не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным.

В соответствии с пунктом 47 Положения об антимонопольном комплаенсе Доклад должен содержать:

- а) информацию о результатах проведенной оценки комплаенс-рисков;
- б) информацию об исполнении мероприятий по снижению комплаенс-рисков;
- в) информацию о достижении ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса.

Информация о результатах проведенной оценки комплаенс-рисков представлена в разделе II Доклада в виде **аналитической справки** (подпункт «а» пункта 19 Положения об антимонопольном комплаенсе).

В связи с тем, что план мероприятий («дорожная карта») по снижению комплаенс-рисков ФАС России на 2018 год не утверждался, **информация об исполнении мероприятий по снижению комплаенс-рисков** в Докладе не приводится.

В связи с тем, что ключевые показатели эффективности антимонопольного комплаенса на 2018 год не утверждались, **информация о достижении ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса** в Докладе не приводится.

II. Информация о результатах проведенной оценки комплаенс-рисков (аналитическая справка).

В целях оценки рисков нарушения ФАС России антимонопольного законодательства (далее – комплаенс-рисков) уполномоченным подразделением

ФАС России, определенным в лице Правового управления, Управления государственной службы, Контрольно-финансового управления (далее – Уполномоченное подразделение), была проведен анализ факторов, событий и обстоятельств, которые влияют на совершение таких нарушений.

Для проведения анализа и оценки рисков уполномоченным подразделением применялись понятия, методы и принципы, установленные в национальных и международных стандартах:

- 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;
- ГОСТ Р ИСО 9000-2015 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь.

Кроме того, действия ФАС России в отношении рисков нарушения антимонопольного законодательства являются элементом системы риск-ориентированного менеджмента, позволяющего выявить и ликвидировать риски на ранних стадиях их возникновения, и регламентированы в данной части Руководством по качеству системы менеджмента качества центрального аппарата ФАС России, утвержденным приказом ФАС России от 14.02.2019 № 177/19.

Под комплаенс-рисками понимались те потенциально возможные события, обстоятельства и факторы, поддающиеся определению и оценке, которые влияют на наступление такого неблагоприятного события как нарушение Федеральной антимонопольной службой антимонопольного законодательства.

В качестве ключевых источников информации для выявления комплаенс-рисков Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.10.2018 № 2258-р (далее – Методические рекомендации), называют:

- информацию о нарушениях антимонопольного законодательства, которые были допущены органом власти (ФАС России) за предыдущие 3 года (подпункт «а» пункта 13 Положения об антимонопольном комплаенсе);
- информацию, полученную в ходе проводимого анализа нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФАС России (подпункты «б» и «в» пункта 13 Положения об антимонопольном комплаенсе);
- практику применения ФАС России антимонопольного законодательства (в части соответствующих обзоров и обобщений ФАС России) (подпункт «г» пункта 13 Положения об антимонопольном комплаенсе).

2.1. Анализ выявленных рисков нарушений антимонопольного законодательства в деятельности ФАС России.

В целях проведения анализа выявленных рисков нарушений антимонопольного законодательства в деятельности ФАС России Уполномоченным подразделением были осуществлены следующие мероприятия:

- проанализированы **данные периодической ведомственной отчетности** по количеству отмененных решений в порядке внутриведомственной апелляции, а также в судебных инстанциях за 2016, 2017, 2018 годы;

- запрошены и проанализированы сведения от **территориальных органов ФАС России** о количестве и причинах отмены принимаемых решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства, о предложениях по включению в карту рисков потенциально возможных рисков;

- проанализированы результаты проверок деятельности территориальных органов ФАС России **органами прокуратуры**;

- проанализированы нарушения в деятельности ФАС России, выявленные в результате **проверок Счетной палаты Российской Федерации**;

- проанализирована практика **предъявления к ФАС России исков о взыскании убытков и судебных расходов**;

- проанализированы предложения от **структурных подразделений центрального аппарата ФАС России** о наиболее вероятных нарушениях антимонопольного законодательства со стороны ФАС России.

2.1.1. Анализ результатов внутриведомственной апелляции.

В 2017 году территориальными органами ФАС России было принято 2410 решений о нарушении антимонопольного законодательства. Из общего количества решений 51 обжаловано в апелляционную коллегию ФАС России, из указанного количества решений были полностью отменены 17 (33%) решений территориальных органов ФАС России.

В 2018 году территориальными органами ФАС России было принято 2570 решений о нарушении антимонопольного законодательства. Из общего количества решений 35 были обжалованы в апелляционную коллегию ФАС России. По результатам рассмотрения апелляционной коллегией полностью отменены 9 (26 %) решений, что на 7 % меньше, чем в предыдущем периоде.

Основной причиной отмены принятых решений и выданных предписаний по антимонопольным делам в порядке внутриведомственной апелляции явилось нарушение единообразия применения антимонопольного законодательства территориальными органами.

В целях снижения количества отмененных решений, путем обеспечения единообразия применения антимонопольного законодательства территориальными органами ФАС России, в 2018 году ФАС России были изданы документы, направленные на разъяснение порядка применения норм антимонопольного законодательства, а именно:

1) Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 года по 1 июля 2018 года), утвержденный протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10. В указанном Обзоре рассматриваются следующие вопросы:

- Практика применения антимонопольного законодательства при установлении злоупотребления доминирующим положением;

- Практика применения антимонопольного законодательства при установлении антиконкурентных соглашений и координации экономической деятельности;

- Практика применения антимонопольного законодательства при установлении нарушения антимонопольных требований к торгам;
- Практика применения антимонопольного законодательства при установлении актов недобросовестной конкуренции;
- Подходы к определению единообразия применения антимонопольного законодательства при пересмотре решений и (или) предписаний антимонопольных органов;
- Практика применения антимонопольного законодательства относительно процедурных вопросов пересмотра решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов.

2) Разъяснения, утвержденные Президиумом ФАС России, по следующим вопросам:

- Об информации, составляющей коммерческую тайну, в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства, осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией;
- О квалификации соглашений хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах;
- О привлечении к ответственности за злоупотребления доминирующим положением хозяйствующих субъектов, признанных коллективно доминирующими.

При подготовке обзоров, разъяснений и обобщений ФАС России проводится анализ принимаемых антимонопольным органом решений, дается оценка указанных решений с точки зрения единообразия применения антимонопольного законодательства, а также их соответствия имеющейся позиции судов по аналогичным вопросам.

Подготовка обзоров и разъяснений ФАС России направлена, прежде всего, на выявление позиций антимонопольного органа, по которым имеются правовые неопределенности, а также на обеспечение качества принимаемых антимонопольными органами решений о нарушении антимонопольного законодательства, снижения количества их отмен.

2.1.2. Анализ судебной практики.

Отношение количества полностью отмененных судом решений о нарушении антимонопольного законодательства к количеству обжалованных в суд решений имеет следующую динамику:

2016 год – 15,3%,
 2017 год – 15,7%,
 2018 год – 11,23%.

Как следует из вышеприведенных сведений, имеется тенденция к снижению количества отмененных решений антимонопольного органа как в судебном порядке, так и в порядке внутренней апелляции.

Основными причинами отмены принятых решений и выданных предписаний по антимонопольным делам в судебном порядке явились:

- неправильное применение (толкование) антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства;

- недоказанность наличия факта нарушения антимонопольного законодательства (недостаточность документов и сведений, принятых в качестве доказательств совершения нарушения по делам о нарушении антимонопольного законодательства; недостаточная правовая оценка собранных в рамках рассмотрения заявления доказательств и т.п.);

- изменение судебной практики после принятия решения антимонопольным органом.

В 2018 году ФАС России по результатам мониторинга практики применения ФАС России антимонопольного законодательства были изданы следующие документы, направленные на разъяснение порядка применения норм антимонопольного законодательства:

- 1) 8 обзоров судебной практики по делам с участием антимонопольного органа.
- 2) 4 ежеквартальных обзора рассмотрения жалоб на решения и предписания управлений ФАС России, поданных в порядке части 6 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».
- 3) 73 разъяснения, подготовленных ФАС России в рамках оказания Методической помощи территориальным органам ФАС России.

2.1.3. Анализ жалоб на исполнение административных регламентов.

В 2018 году улучшилась и оценка качества осуществления ФАС России государственного контроля (надзора) подконтрольными (поднадзорными) субъектами:

по сравнению с 2017 г. в 2018 году количество жалоб на исполнение гражданскими служащими антимонопольных органов административных регламентов снизилось на 36%, количество удовлетворенных жалоб – на 21%.

2.1.4. Анализ результатов проверок органами прокуратуры.

В 2018 году органами прокуратуры было проведено 11 проверок территориальных органов ФАС России при осуществлении ими контрольно-надзорной деятельности и разрешительных функций в сфере антимонопольного законодательства.

По итогам проверок органы прокуратуры указывали на следующие нарушения:

- нарушения сроков направления документов сторонам, участвующим в деле;
- неуказание в приказе сроков, формы проведения проверки, неприменение мер административного воздействия при наличии к тому оснований;
- неразмещение сведений о проверках в едином реестре проверок, и другие.

Нарушений антимонопольного законодательства выявлено не было.

По результатам рассмотрения представлений органов прокуратуры лишь в трех случаях вышеуказанные нарушения нашли свое объективное подтверждение, в результате чего к должностным лицам, ответственным за допущенные нарушения были применены меры дисциплинарного характера.

Аналогичная ситуация имеет место по результатам проверок органов прокуратуры в 2017 году (из 13 проверок лишь в 4 случаях имелись основания для применения мер к служащим антимонопольного органа дисциплинарного характера)

и в 2016 году (из 14 проверок лишь в 4 случаях имелись основания для применения мер к служащим антимонопольного органа дисциплинарного характера).

В соответствии с приказом ФАС России от 21.05.2016 № 292/16 Управление государственной службы ФАС России ежегодно готовит Сводную информацию о проверках деятельности территориальных органов ФАС России органами государственной власти, иными органами и учреждениями, осуществляющими контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в которой обобщается и анализируется вся информация о результатах проверок и выявленных нарушениях. Указанная информация представляется на рассмотрение руководителю ФАС России.

2.1.5. Анализ результатов проверок Счетной палаты Российской Федерации.

Счетной палатой проводились контрольные мероприятия в отношении Федеральной антимонопольной службы:

- в 2016 году (представление Счетной палаты Российской Федерации от 07.06.2016 № ПР14-90/14-04);
- в 2017 году (представление Счетной палаты Российской Федерации от 31.05.2017 № ПР14-104/14-04);
- в 2018 году (представление Счетной палаты Российской Федерации от 29.05.2018 № ПР14-156/14-04, письмо аудитора Счетной палаты Российской Федерации от 29.05.2018 № 14-123/14-04).

Нарушений антимонопольного законодательства выявлено не было.

2.1.6. Анализ предъявляемых исковых требований к ФАС России.

Предъявление исковых требований к Федеральной антимонопольной службе о возмещении судебных расходов и (или) взыскании убытков имеет следующую динамику:

2016 год – 26 требований (из них 11 удовлетворены вышестоящими судебными инстанциями);

2017 год – 34 требования (из них 19 удовлетворены вышестоящими судебными инстанциями);

2018 год – 18 требований (из них 11 удовлетворены вышестоящими судебными инстанциями).

Как следует из вышеприведенных сведений, имеется тенденция к снижению количества предъявляемых к ФАС России требований. При этом соотношение удовлетворенных требований к отказам в их удовлетворении имеет тенденцию к возрастанию.

Основаниями для предъявления требований о возмещении судебных расходов/взыскании убытков явились:

- понесенные расходы истцов на адвокатские услуги (расходы на оплату услуг представителей);

- подтвержденные факты оказания услуг привлеченными представителями.

Результаты проведенного многовекторного анализа, с учетом предложений структурных управлений центрального аппарата и территориальных органов

ФАС России, будут использованы при формировании Уполномоченным подразделением карты (паспорта) комплаенс-рисков ФАС России.

2.2. Анализ нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики является стратегическим приоритетом государственной политики, поскольку от своевременности принятия и эффективности применения актов законодательства Российской Федерации зависят действенность конституционных прав и свобод граждан, защищенность граждан, а также дальнейшее развитие государства.

Ведомственное нормотворчество занимает значительное место в системе правового регулирования, поскольку его развитие неразрывно связано с развитием законодательства в целом.

Важнейшей задачей при этом является обеспечение соответствия актов ФАС России актам более высокой юридической силы.

Проводимые Правовым управлением ФАС России правовая и антикоррупционная экспертизы нормативных правовых актов ФАС России направлены на выявление и исключение случаев нарушения положений актов законодательства Российской Федерации, выявление в них коррупциогенных факторов и их последующее устранение, использования терминов и определений, не предусмотренных федеральным законодательством или противоречащих ему, а также исключение случаев произвольного толкования положений нормативного правового акта, обеспечение наличия четких и однозначных формулировок.

При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Также оценивается состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений. Цели, задачи и предмет правового регулирования правового акта анализируются на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также оценке с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

При проведении правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов Правовое управление ФАС России в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проводит антикоррупционную экспертизу каждой нормы проекта нормативного

правового акта в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Правовым управлением ФАС России за 2018 год было подготовлено свыше 500 заключений по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в соответствии с Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной антимонопольной службы, утвержденным приказом ФАС России от 16.10.2015 № 976/15 (зарегистрирован Минюстом России 26.11.2015, регистрационный № 39857).

В целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности при осуществлении ведомственного нормотворчества Министерство юстиции Российской Федерации в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009, осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер.

ФАС России в 2018 году продолжена работа по ревизии ранее изданных нормативных правовых актов в целях приведения их в соответствие с изменениями в законодательстве Российской Федерации. Так, в 2018 году ФАС России внесены изменения в более 100 актов и около 50 актов признаны утратившими силу.

Министерство юстиции Российской Федерации на постоянной основе осуществляет в ФАС России проверку работ по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, и при необходимости запрашивает нормативные правовые акты на государственную регистрацию.

За последние три года было запрошено всего 3 акта.

Правовым управлением ФАС России уделяется особое внимание разработке нормативных правовых документов для эффективного осуществления полномочий ФАС России в установленной сфере деятельности, а также приведению действующих нормативных правовых актов ФАС России в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В рамках реализации направления «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» издан Приказом ФАС России от 13.07.2017 № 928/17, утверждающий Перечень нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении ФАС России мероприятий по контролю (надзору).

Указанный Перечень размещен на официальной странице ФАС России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Приказом ФАС России от 11.05.2017 № 623/17 утвержден состав рабочей группы по систематизации, сокращению количества и актуализации обязательных требований.

Приказом ФАС России от 25.08.2017 № 1120/17 утвержден Порядок организации систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований, согласно которому оценка проводится на систематической основе, с учетом представления обращений представителей предпринимательского сообщества о нецелесообразности применения, как отдельных обязательных требований, так и нормативных правовых актов в целом.

Представители ФАС России на постоянной основе участвуют в экспертных рабочих группах по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности по видам контроля (надзора) при Министерстве юстиции Российской Федерации.

III. Выводы по результатам проведенного анализа.

При формировании перечня комплаенс-рисков необходимо учесть такие факторы как сфера (направление) деятельности антимонопольного органа, в которой может быть совершено нарушение антимонопольного законодательства и правовые механизмы, реализуя которые возможно снизить риски нарушения антимонопольного законодательства.

При определении уровня риска необходимо учесть факторы, которые способствуют/препятствуют совершению нарушения антимонопольного законодательства.

В целях снижения вероятности наступления и/или минимизации последствий наступления комплаенс-рисков Уполномоченному подразделению ФАС России необходимо разработать План мероприятий («дорожную карту») по снижению комплаенс-рисков ФАС России, содержащую в разрезе каждого комплаенс-риска конкретные мероприятия, необходимые для устранения выявленных рисков.

Руководитель ФАС России

И.Ю. Артемьев