Всем добрый день, меня зовут Сергань Ирина, я являюсь начальником отдела естественных монополий Красноярского УФАС России.

Сегодня мы с вами поговорим об институте антимонопольного комплаенса, о том как он должен действовать, а также о практике его внедрения за последние 5 лет с момента издания Указа Президента от 2018 года об утверждении Национального плана развития конкуренции на 2018-2020 годы, с которого и началось активное внедрение в нашу жизнь антимонопольного комплаенса.

Для начала уделим немного времени и вспомним основы данного института.

Понятие антимонопольного комплаенса закреплено в статье 4 135 ФЗ. В данной трактовке оно отнесено именно к деятельности хозяйствующих субъектов. Однако как для организаций так и для органов власти содержание данного института, цели и задачи идентичны.

Итак, системой внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства называется совокупность правовых и организационных мер органа власти, хозяйствующего субъекта или иного лица, направленных на соблюдение ими требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения. То есть это небольшой антимонопольный орган внутри органа власти или организации.

Наличие антимонопольного комплаенса дает возможность прогнозировать риски, своевременно принимать управленческие решения, оптимизировать распределение ресурсов, снижать негативное воздействие рисков на свою деятельность.

Также комплаенс помогает обеспечить соответствие деятельности лица требованиям антимонопольного законодательства, способствует профилактике нарушений, сокращению их числа и повышению уровня правовой культуры.

В глобальном смысле, предполагается, что функционирование комплаенса в органах власти повысит уровень инвестиционной привлекательности региона, привлечет в регион предпринимательское сообщество, повысит доверие к государству. И все это в совокупности приведет к развитию конкуренции и к экономическому росту региона.

Для хозяйствующего субъекта наличие комплаенса позволит снизить расходы и минимизировать риск прекращения деятельности при нарушении антимонопольного законодательства, в случае предотвращения нарушения, либо его самостоятельного выявления и прекращения. Ведь предотвратить всегда дешевле, чем потом возместить ущерб от нарушения и заплатить значительный штраф. Также если лицо ведет работу по предотвращению рисков нарушения антимонопольного законодательства оно становится более привлекательным для контрагентов, безопасным компаньоном, ведь у компании цель работать по естественным законам рынка.

Какие же этапы реализации антимонопольного комплаенса:

1. Во-первых, необходимо организовать систему работы (закрепить внутренним актом);
2. Второй этап это выявление комплаенс-рисков и работа с этими рисками, разработка и реализация мероприятий по предотвращению данных рисков;
3. Третий этап – это оценка эффективности проделанной работы;
4. И последний этап – это осуществление контроля за функционированием

Каков механизм выявления комплаенс-рисков?

Необходимо сгруппировать все нормы и запреты, установленные антимонопольным и смежным законодательством, контроль за соблюдением которого возложен на антимонопольный орган. Далее проанализировать функции структурных (отраслевых) управлений через призму возможных нарушений и выявить процессуальные действия, посредством которых могут быть нарушены требования антимонопольного законодательства.

То есть необходимо последовательно ответить на три вопроса:

Что из антимонопольного законодательства может быть нарушено, кем может быть нарушено и как может быть нарушено.

Далее, проведя работу по выявлению рисков мы начинаем с ними работать.

Узнаем причины и условия возникновения рисков, разрабатываем и реализуем мероприятия по их устранению и предотвращению. Мероприятия должны быть конкретными с установленными сроками и возможностью контроля их исполнения.

Оценка эффективности может происходить по разным показателям, самостоятельно определяемых лицом. Например, в зависимости от динамики выявленных нарушений, а возможно для хозяйствующих субъектов от количества новых благонадежных партнеров или клиентов.

Контроль работы может быть организован путем рассмотрения и утверждения итогового доклада (отчета) о функционировании комплаенса.

Система должна быть постоянно действующей, обновляемой. Ни в коей мере это не должно быть единоразовым мероприятием.

Без поддержки и усилий уполномоченного за реализацию комплаенса лица и руководства данный механизм не принесет тех результатов, на которые он был изначально рассчитан.

С целью эффективного функционирования антимонопольного комплаенса к компетенции уполномоченного лица или подразделения могут быть отнесены следующие функции:

Организация процесса выявления рисков, мониторинг применимых требований и информирование работников об изменении требований антимонопольного законодательства и практики его применения, разработка мероприятий по снижений рисков, консультирование работников по вопросам соблюдения антимонопольного комплаенса, проведение обучения работников, организация мер по разрешению конфликтных ситуаций, проведение внутренних расследований, участие в согласовании действий или актов, соглашений на предмет их соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

Руководство, в свою очередь, может поддерживать и способствовать реализации комплаенса следующими действиями:

Выделять необходимые ресурсы для поддержания и развития антимонопольного комплаенса, анализировать функционирование и принятие мер по улучшению комплаенса, поощрять у работников желание повысить квалификацию в области антимонопольного компаленса посредством прохождения обучения.

На данный момент все органы власти в обязательном порядке внедрили рассматриваемый институт, для органов местного самоуправления внедрение комплаенса рекомендовано, но не обязательно. Хозяйствующие субъекты вправе воспользоваться данной возможностью и инициативно внедрить в деятельность своей организации работу антимонопольного комплаенса.

Большая часть органов местного самоуправления внедрили институт. У хозяйствующих субъектов статистика менее радужная. Количество субъектов, которые, в том числе, обращались в ФАС России в порядке статьи 9.1 ФЗ «О защите конкуренции» выражается только лишь в десятках субъектов.

Также в ходе работы по осведомленности органов власти и местного самоуправления о практике антимонопольных органов и системе антимонопольного комплаенса, а также проведения опроса были выявлены следующие проблемы в работе данного института.

Неспособность объективно определить риски нарушения антимонопольного законодательства

Недостаточная компетентность сотрудников в вопросах антимонопольного комплаенса

Отсутствие единой базы знаний по антимонопольному комплаенсу

Отсутствие возможности оперативно получить разъяснения по возникающим вопросам

Непонимание правовой природы антимонопольного комплаенса

И самое главное – формальный подход к внедрению антимонопольного комплаенса

Из проведенного анализа карт рисков и дорожных карт было выявлено, что значительная часть субъектов выделяют риски, не смотря на свои полномочия, постоянно обновляющая практика не анализируется, как и не обновляются карты рисков и дорожные карты.

Вот так выглядит классическая карта рисков органа власти или органа местного самоуправления

3 риска:

Нарушение статьи 15, статьи 16 Закона о защите конкуренции, нарушение порядка проведения закупок. Мероприятия ограничиваются проведением обучения и донесения правоприменительной практики.

Но ведь, если изначально не в полной мере выявить риски, то дальше работа по их предотвращению не будет эффективна.

У многих комплаенс закреплен, но к сожалению, фактически не функционирует, как он задумывался. Это видно из непроработанных карт рисков и дорожных карт.

Если взять полномочия органа власти или органов местного самоуправления, то на каждое полномочие можно найти риск нарушения антимонопольного законодательства.

Какие могут быть нарушения, например, у органа местного самоуправления:

- передача муниципального имущества коммунального назначения без проведения процедуры торгов по договорам аренды, а не концессионным соглашениям

- нарушения при организации процедуры инициативной концессии (нарушения при организации публичного информирования, принятие не надлежащих заявок);

- создание учреждений и финансирование в раках муниципального задания выполнения работ (оказания услуг), являющихся муниципальной нуждой;

- издание актов, ограничивающих конкуренцию, в частности устанавливающих необоснованные основания для отказа во включении временного сооружения в схему размещения нестационарного торгового объекта, а также для досрочного расторжения договора на установку и размещение нестационарного торгового объекта;

- создание конкурентно неравных условий для субъектов при получении субсидий;

- создание отдельному перевозчику преимущественных условий доступа на рынок перевозки пассажиров в муниципальном и межмуниципальном сообщении по нерегулируемым тарифам (выдача свидетельств и карт маршрута без проведения процедуры торгов);

- заключение контрактов на перевозку пассажиров в муниципальном сообщении по регулируемым тарифам без проведения публичных процедур;

- передача земельных участков сельхозтоваропроизводителям с нарушением принципа публичности;

- бездействие, связанное с непроведением конкурса на управление многоквартирными домами;

- заключение договоров на выполнение работ по санитарной защите лесов (рубки ухода) без проведения процедуры торгов;

- наделение хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела;

- необоснованное предоставление права на размещение рекламной информации на остановочных пунктах, в нарушение порядка, установленного ФЗ «О рекламе»;

- бездействие, связанное с неорганизацией торгов на установку рекламных конструкций на местах, определенных Схемой размещения рекламных конструкций;

Если в части нарушения статьи 16 это заключение антиконкурентных соглашений, которые привели к недопущению и ограничению, обеспечению доступа хозяйствующим субъектам в приоритетном порядке на какой-либо товарный рынок (заключение контрактов без соблюдения публичных процедур, дробление контрактов).

В части торгов это могут быть действия в части координации деятельности участников торгов, заключение соглашений с участниками торгов, создание преимущественных условий для каких-либо участников, ограничение или предоставление доступа к информации, нарушение порядка определения победителя торгов, включение в состав лотов технологически и функционально не связанных между собой товаров, работ, услуг, либо заточка документации под определенного субъекта.

И это минимальный набор рисков.

Мероприятия также по каждому риску должны быть конкретными. Если это издание акта, то перед совершением данной процедуры необходим анализ на предмет наличия антиконкурентных положений, по аналогии, например, с антикоррупционной экспертизой. То есть уполномоченное лицо или подразделение должны быть фильтром. Если это закупка у единственного поставщика, то возможно предусмотреть процедуру направления обоснования заключение контракта уполномоченному лицу или подразделению для получения соответствующего согласования. Или, например, в качестве одного из рисков орган выделил распространение публичных заявлений. Таким образом, для предотвращения данных рисков, уже инициируется совместная работа пресс-секретарей и уполномоченного лица или подразделения. Возможна дача оценки уже подготовленному выступлению.

В случае с развитием компетентности служащих целесообразно предусмотреть подготовку и распространение обзоров практики, первоначальное обучение антимонопольному законодательству и прохождение контроля прохождения обучения (например, тестирования), с дальнейшим поддержанием этих знаний.

Стоит также делать упор на анализе уже имеющихся карт рисков и дорожных карт, давать оценку их проработанности. Необходимо помнить, что если не будет понимания и желания у руководящего состава, то институт не будет функционировать и приносить результаты. Поэтому преимущественно надо стараться донести необходимость, пользу и результат эффективного функционирования антимонопольного комплаенса лицам «сверху», ну, конечно не упуская из внимания уполномоченных лиц и подразделений.

В части внедрения комплаенса в деятельность хозяйствующих субъектов хотелось бы отметить готовность управления к взаимодействию в данном аспекте: обучение, консультации по карте рисков.

Эффективное функционирование системы антимонопольного комплаенса возможно, если мы все приложим к этому свои силы.

Благодарю за внимание.