



ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

Разработка карты рисков в ФАС России

*Начальник отдела проектов по развитию конкуренции
Правового управления ФАС России
М.Ю. Храмцов*

Анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства в деятельности ФАС России:

- **данные периодической ведомственной отчетности** по количеству отмененных решений в порядке внутриведомственной апелляции, а также в судебных инстанциях за 2016, 2017, 2018 годы;
- сведения от **территориальных органов ФАС России** о количестве и причинах отмены принимаемых решений;
- результаты проверок деятельности **органами прокуратуры**;
- нарушения, выявленные в результате **проверок Счетной палаты РФ**;
- предложения от **структурных подразделений центрального аппарата ФАС России** о наиболее вероятных нарушениях антимонопольного законодательства со стороны ФАС России.
- практика предъявления **к ФАС России исков** о взыскании убытков и судебных расходов;
- **жалобы** на исполнение гражданскими служащими антимонопольных органов **административных регламентов**.

Основные причины отмены принятых решений и выданных предписаний по антимонопольным делам в судебном порядке:

- 1) **неправильное применение** (толкование) антимонопольным органом **норм** антимонопольного законодательства;
- 2) **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.);
- 3) **изменение судебной практики** после принятия решения антимонопольным органом.

Действия ФАС России, послужившие причинами предъявления исков, выражались:

- в незаконном отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (*Решение Кировского районного суда города Иркутска от 18 сентября 2018 года по гражданскому делу № 2-3166/2018*);
- в незаконном решении, вынесенном ФАС России (*Решение Арбитражного суда города Москвы от 25 июня 2015 года № А40-137755/2013*);
- в вынесении решения/выдаче предписания, несоответствующих действующему законодательству (*Решение Арбитражного суда города Москвы от 28 марта 2016 года № А40-252291/15*);
- в незаконном привлечении к административной ответственности (*Решение Арбитражного суда Самарской области от 17 января 2017 года по делу № А55-16550/2016; Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Тыва от 12 апреля 2016 года по гражданскому делу № 33-523/2016*).

По итогам проверок органы прокуратуры указывали на следующие нарушения:

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

Анализ НПА и проектов НПА:

- 1) при **правовой экспертизе** проводится его правовая оценка на предмет соответствия требованиям и федеральных законов (в 2018 году – 1930 акта).
- 2) продолжена работа **по ревизии ранее изданных НПА** в целях приведения их в соответствие с изменениями в законодательстве Российской Федерации (в 2018 году ФАС России внесены изменения в более 100 актов и около 50 актов признаны утратившими силу).
- 3) продолжена работа в рамках реализации направления **«Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований»** (издан Приказ 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)).

Анализ практики применения ФАС России антимонопольного законодательства:

- 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.
- 2) 8 обзоров судебной практики по делам с участием ФАС.
- 3) 4 ежеквартальных обзора рассмотрения жалоб на решения и предписания ТО ФАС России, поданных в порядке внутриведомственной апелляции.
- 4) 3 разъяснения Президиумом ФАС России.
- 5) 73 разъяснения, подготовленных ФАС России в рамках оказания Методической помощи территориальным органам ФАС России.

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТИ НАСТУПЛЕНИЯ КОМПЛАЕНС-РИСКОВ ФАС РОССИИ

Вид риска (описание)	Факторы снижения рисков нарушения антимонопольного законодательства											Возможность наступления риска
	Наличие акта, регламентирующего проведение процедуры	Проведение анализа рынка	Внутриведомственная экспертиза	Заключение об обстоятельствах	Участие сторон в процессе принятия решения	Принятие решения комиссионно	Публичность принимаемых решений	Обжалование в порядке внутриведомственной апелляции/вышестоящему должн. лицу	Наличие разъяснений Президиума ФАС России по рассматриваемым вопросам	Обучение сотрудников, наличие методических материалов	Проведение внутренних проверок	
Нарушения АМЗ при проведении и планировании проверок	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	высокая
Нарушение АМЗ при принятии решения о даче согласия на представление государственной или муниципальной преференции	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	высокая
Нарушение АМЗ при принятии решения в рамках осуществления государственного контроля за экономической концентрацией	+	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	существенная
Нарушение АМЗ при принятии решения по результатам рассмотрения заявления (обращения, информации)	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	существенная
Нарушение АМЗ при рассмотрении дел об административном правонарушении	+	+	-	-	+	-	+	+	-	+	+	незначительная
Нарушение АМЗ при принятии решения по делу о нарушении АМЗ	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	низкая

КАРТА (ПАСПОРТ) КОМПЛАЕНС-РИСКОВ ФАС РОССИИ

№	Административная процедура	Риск (краткое описание)	Причины (условия) возникновения риска	Уровень риска
1. Нарушения при проведении проверок за соблюдением антимонопольного законодательства				
1.1	Формирование плана проверок	Необоснованный выбор критериев, формирующих области риска при отнесении подконтрольных субъектов к категориям риска; неправильное определение категории риска подконтрольному субъекту	<ul style="list-style-type: none"> - не надлежащая проверка сведений, являющихся основанием для отнесения подконтрольных субъектов к категориям риска; - отсутствие сведений, являющихся основанием для отнесения подконтрольных субъектов к категориям риска; - отсутствие единой информационной системы, содержащей сведения о ранее проведенных проверках всеми структурными подразделениями ФАС России (за 3 года). 	Высокий
1.2	Подготовка, согласование и утверждение приказа о проведении проверки	Сокращение или увеличение перечня мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки; необоснованное продление срока проведения проверки; формирование состава инспекции без учета полномочий и компетенций сотрудников.	<ul style="list-style-type: none"> - недостаточная подготовка к проведению проверки; - отсутствие разъяснений (методик) о порядке проведения проверок с учетом целей и видов проверок; - отсутствие обобщенной судебной практики о нарушениях при проведении проверок, которые послужили основанием для отмены их результатов; - высокая нагрузка на сотрудников. 	Высокий
1.3	Оформление результатов проверки	Нарушение предусмотренного регламентом порядка и сроков оформления результатов проверки, ненадлежащая квалификация (или) оценка полученных документов или установленных обстоятельств.	<ul style="list-style-type: none"> - несвоевременное представление субъектом документов, объяснений, информации, необходимых антимонопольному органу для изготовления акта по результатам проведения проверки в соответствии с возложенными на него полномочиями. - ненадлежащее уведомление лица о проведении проверки, о ее результатах, иные процессуальные нарушения в ходе проведения проверки; - отсутствие разъяснений (методик) о порядке проведения проверок с учетом целей и видов проверок; - отсутствие обобщенной судебной практики о нарушениях при проведении проверок, которые послужили основанием для отмены их результатов. 	Высокий

2. Нарушение антимонопольного законодательства при рассмотрении обращения о даче согласия на представление государственной или муниципальной преференции				
2.1.	Рассмотрение заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции	Неправомерное решение о предоставлении/ отказе в предоставлении государственной или муниципальной преференции	<ul style="list-style-type: none"> - Не применяется процедура подготовки заключения об обстоятельствах; - Принятие решения осуществляется единолично; - Заинтересованные стороны не принимают участия в процессе принятия решения; - Анализ рынка не проводится; - Невозможность обжалования принятого решения в порядке внутриведомственной апелляции либо вышестоящему должностному лицу. 	Высокий
3. Нарушение антимонопольного законодательства при принятии решения в рамках осуществления государственного контроля за экономической концентрацией				
3.1.	Проведение анализа товарного рынка	Нарушения порядка проведения анализа товарного рынка	<ul style="list-style-type: none"> - невозможность установления полного и достоверного перечня хозяйствующих субъектов; - отсутствие достаточной информации в официальных источниках; - непредоставление или предоставление на запрос антимонопольного органа недостоверной или неполной информации; - неправильное определение источников получения информации в целях проведения анализа товарного рынка; - отсутствие у специалистов необходимых и достаточных познаний в области проведения анализа; - отсутствие обобщенной судебной практики по вопросам проведения анализа товарного рынка; - отсутствие разъяснений ФАС России о порядке проведения анализа товарного рынка. 	Высокий
3.2.	Принятие решения по результатам рассмотрения ходатайства, уведомления	Нарушение антимонопольного законодательства при принятии решения по результатам рассмотрения ходатайства, уведомления	<ul style="list-style-type: none"> - принятие решения осуществляется единолично; - заинтересованные стороны не принимают участия в процессе принятия решения; - невозможность при необходимости продления установленных регламентом сроков для запроса и (или) рассмотрения материалов, являющихся основанием для принятия решения, при рассмотрении сделок, совершаемых на трансграничных рынках; - невозможность обжалования в порядке внутриведомственной апелляции. 	Высокий

4. Нарушение антимонопольного законодательства при принятии решения по результатам рассмотрения заявления (обращения, информации)				
4.1.	Принятие решения по результатам рассмотрения заявления, обращения, информации о нарушении антимонопольного законодательства	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение порядка и сроков рассмотрения заявления, обращения, информации о нарушении антимонопольного законодательства; - необоснованный отказ в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; - неправильное установление наличия/отсутствия у антимонопольного органа полномочий для рассмотрения заявления, обращения, информации о нарушении антимонопольного законодательства. 	<ul style="list-style-type: none"> - невозможность обжалования решения об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства по результатам рассмотрения заявления, обращения, информации, в порядке внутриведомственной апелляции; - отсутствие разъяснений, позиций коллегиальных органов ФАС России, по рассматриваемому вопросу; - решение об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства по результатам рассмотрения заявления, обращения, информации не публикуется; - отсутствие системы электронного документооборота; - неправильное распределение нагрузки сотрудников. 	Существенный
4.2.	Подготовка и выдача предупреждения по признакам нарушения антимонопольного законодательства	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение порядка и сроков рассмотрения заявления, обращения, информации о нарушении антимонопольного законодательства; - непроведение анализа товарного рынка, в случаях, когда его проведение необходимо до выдачи предупреждения; - нарушения при выдаче предупреждения о нарушении антимонопольного законодательства (процессуальные нарушения, неправильная квалификация и т.д.). 	<ul style="list-style-type: none"> - невозможность обжалования предупреждения о нарушении антимонопольного законодательства по результатам рассмотрения заявления, обращения, информации, в порядке внутриведомственной апелляции; - отсутствие разъяснений, позиций коллегиальных органов ФАС России, по рассматриваемому вопросу; - отсутствие системы электронного документооборота; - неправильное распределение нагрузки сотрудников. 	Существенный

4. Нарушение антимонопольного законодательства при принятии решения по результатам рассмотрения заявления (обращения, информации)

4.3.	Подготовка и издание приказа о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение порядка и сроков рассмотрения заявления, обращения, информации о нарушении антимонопольного законодательства; - непроведение анализа товарного рынка, в случаях, когда его проведение необходимо до принятия решения о возбуждении дела; - непроведение или ненадлежащее проведение правовой экспертизы в целях подготовки заключения о наличии/отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства; - необоснованное принятие решения о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, включая неправильную квалификацию. 	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение подведомственности; - неправильное определение полномочий на возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства; - нарушения порядка формирования комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства; - отсутствие в территориальных органах порядка распределения должностных обязанностей, в соответствии с которым проведение правовой экспертизы на основании поступивших материалов, включая оценку полноты и достаточности таких материалов для возбуждения дела о нарушении АМЗ, не должен осуществлять тот же сотрудник или начальник того же структурного подразделения, в чьи обязанности входит подготовка и согласование докладной записки о возбуждении дела; - невозможность привлечения специалистов (экспертов) в сферах, относящихся к предмету рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на стадии его возбуждения; - отсутствие системы электронного документооборота; - неправильное распределение нагрузки сотрудников. 	Существенный
------	---	---	---	--------------

5. Нарушение антимонопольного законодательства при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства				
5.1.	<p>Вынесение определения о назначении дела о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению</p>	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение сроков подготовки и направления определения о возбуждении дел; - неправильное определение круга лиц, участвующих в деле их процессуального положения; - нарушение установленных регламентом требований к определению о возбуждении дела, порядку его направления лицам, участвующим в деле; - опiski, опечатки. 	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие в территориальных органах возможности дополнительного контроля со стороны специального подразделения/должностного лица (по аналогии с Правовым управлением в ЦА ФАС России), в связи с ограниченной штатной численностью сотрудников; - неправильное распределение нагрузки сотрудников; - отсутствие системы электронного документооборота. - ошибочное исчисление сроков рассмотрения дела; - невозможность надлежащего уведомления сторон по делу о нарушении антимонопольного законодательства. 	Низкий
5.2.	<p>Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства</p>	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение порядка и сроков рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства; - непривлечение эксперта или привлечения ненадлежащего лица в качестве эксперта; - нарушение порядка раскрытия информации, относящейся к государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайне. 	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие в территориальных органах возможности дополнительного контроля со стороны специального подразделения/должностного лица (по аналогии с Правовым управлением в ЦА ФАС России), в связи с ограниченной штатной численностью сотрудников; - неправильное распределение нагрузки сотрудников; - отсутствие системы электронного документооборота. - ошибочное исчисление сроков рассмотрения дела; - невозможность надлежащего уведомления сторон по делу о нарушении антимонопольного законодательства. 	Низкий

5. Нарушение антимонопольного законодательства при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства				
5.3.	Проведение анализа товарного рынка	Нарушения порядка проведения анализа товарного рынка	<ul style="list-style-type: none"> - невозможность установления полного и достоверного перечня хозяйствующих субъектов; - отсутствие достаточной информации в официальных источниках; - непредоставление или предоставление на запрос антимонопольного органа недостоверной или неполной информации; - неправильное определение источников получения информации в целях проведения анализа товарного рынка; - отсутствие у специалистов необходимых и достаточных познаний в области проведения анализа; - отсутствие обобщенной судебной практики по вопросам проведения анализа товарного рынка; - отсутствие разъяснений ФАС России о порядке проведения анализа товарного рынка. 	Низкий
5.4.	Принятие решения по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства	<ul style="list-style-type: none"> - нарушение предусмотренного регламентом порядка и сроков изготовления решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства; - нарушение единообразия применения норм антимонопольного законодательства; - ошибочная квалификация. 	<ul style="list-style-type: none"> - неподписание решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства лицом, включенным в состав Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства; - отсутствие обобщенной судебной практики по рассматриваемым вопросам; - отсутствие разъяснений ФАС России по рассматриваемым вопросам. 	Низкий

6. Нарушение антимонопольного законодательства при рассмотрении дел об административном правонарушении				
6.1.	Составление протокола об административном правонарушении	Отсутствие надлежащего уведомления, уклонение от получения корреспонденции лица, привлекаемого к административной ответственности	- отсутствие системы контроля за производством по делам об административных правонарушениях.	Незначительный
6.2.	Расчета размера административного штрафа	Неверный расчет штрафа	- неприменение или ненадлежащее применение методики расчета административного штрафа; - неправильное определение границ товарного рынка на котором совершено нарушение антимонопольного законодательства.	Незначительный
6.3.	Вынесение Постановления о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении	Незаконное привлечение лица к административной ответственности	- Не применяется процедура подготовки заключения об обстоятельствах; - Принятие решения осуществляется единолично.	Незначительный

Доклад об антимонопольном комплаенсе

- представляется в Коллегиальный орган
- размещается на сайте органа исполнительной власти

Должен содержать:

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

Ключевые показатели эффективности антимонопольного комплаенса

- коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти (по сравнению с 2017 годом);
- доля проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;
- доля нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;
- доля сотрудников федерального органа исполнительной власти, в отношении которых были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!



www.fas.gov.ru



FAS-book



rus_fas