

О национальном стандарте Российской Федерации о системе антимонопольного комплаенса в организации

Лопатин В.Н.

Лопатин Владимир Николаевич, Научный руководитель РНИИИС, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, председатель национального и межгосударственного технических комитетов по стандартизации "Интеллектуальная собственность" ТК 481 / МТК 550, доктор юридических наук, профессор, эксперт РАН, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (руководитель разработки стандарта)

Актуальность. Приказом Росстандарта №1181-ст от 25 октября 2022г. утвержден новый национальный стандарт Российской Федерации **ГОСТ Р 70433-2022** «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» с введением его в действие с 1 января 2024г.

Стандарт был разработан впервые в РНИИИС по заказу Ассоциации комплаенс – менеджеров в соответствии с Программой национальной стандартизации на 2022 год (шифр 1.0.481-1.038.22). Стандарт был внесен, одобрен и представлен к утверждению ТК 481, в составе полноправных членов которого участвует ФАС России, по заказу которой ранее был разработан также в РНИИИС, принят и введен в действие единственный антимонопольный стандарт **ГОСТ Р 58233 - 2018** «ИС. Антимонопольное регулирование и защита от недобросовестной конкуренции».

Предпосылки. К 2019 году в Российской Федерации в целом сложилась система антимонопольного законодательства, обеспечивающего эффективное применение институтов защиты конкуренции в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». С учетом принятия «четвертого антимонопольного пакета», вступившего в силу в 2016 году, антимонопольное законодательство России признано соответствующим международным стандартам и позволяет обеспечить защиту конкуренции на высоком уровне. Вместе с тем развитие экономических отношений с учетом изменений глобальной экономики требует постоянного принятия оперативных мер, представляющих собой создание адекватных инструментов и механизмов предотвращения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» от 21 декабря 2017 г. № 618, к основополагающим принципам государственной политики по развитию конкуренции в РФ было отнесено стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение на товарных рынках, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, т.е. систему антимонопольного комплаенса. Одновременно этим Указом Президента Российской Федерации был утверждён Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы, согласно которому был принят Федеральный

закон от 1 марта 2020 г. №33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135 путем дополнения последнего новой ст.9¹, в которой закреплены основные положения добровольного создания хозяйствующими субъектами систем внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса).

Президиумом ФАС России 3 октября 2019 г. была утверждена Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период до 2030 года, согласно которой предусмотрено внедрение на ключевых предприятиях оборонно-промышленного комплекса правил комплаенс - контроля соблюдения антимонопольного и иного законодательства РФ, которые рекомендованы распоряжением Правительства РФ от 26 апреля 2017 г. №795-р для организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОПК или являющихся головными исполнителями гособоронзаказа.

Поскольку для хозяйствующих субъектов – граждан и организаций создание систем антимонопольного комплаенса носит **добровольный характер**, в отличие от федеральных органов исполнительной власти, которые **обязаны** иметь систему антимонопольного комплаенса в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р, разработка *единого стандарта* для систем антимонопольного комплаенса для индивидуальных предпринимателей и организаций, с одной стороны, и органов власти - с другой, была признана нецелесообразной.

Разработка стандарта. В рамках разработки проекта стандарта был проанализирован международный, зарубежный и национальный отечественный опыт по вопросам регулирования и применения антимонопольного комплаенса, был проведен сбор и анализ более 50 нормативных актов в этой сфере.

К числу базовых международных документов рекомендательного характера в указанной сфере относятся:

- общий международный стандарт «ISO 19600:2014 Системы управления соответствием. Руководящие указания», принятый в апреле 2014 г. Международной организацией по стандартизации (International Organization for Standardization – ISO), который был заменен в 2021 г. новым стандартом ISO 37301:2021 «Системы комплаенс — менеджмента»;

- «Практическое пособие ICC по антимонопольному комплаенсу», разработанное в 2013 г. Международной торговой палатой (ICC), содержащее описание практических мер по соблюдению антимонопольного законодательства для малых, средних и крупных компаний.

Также были изучены опыт регулирования и практика применения систем антимонопольного комплаенса тех зарубежных стран, которые оказали наиболее существенное влияние на разработку вышеуказанных документов «мягкого регулирования», а также тех государств, законодатели и антимонопольные регуляторы которых по разному подходят к решению наиболее важных вопросов антимонопольного комплаенса (в частности, вопроса о необходимости и целесообразности смягчения мер юридической

ответственности для нарушителей антимонопольного законодательства, внедривших системы антимонопольного комплаенса). К такому опыту, в частности, можно отнести законодательство об антимонопольном комплаенсе и практику его применения в Австралии, Бразилии, Великобритании, Италии, Казахстане, Канаде, Франции, Федеративной Республике Германия, США, Южной Корее.

В национальном законодательстве государств - участников СНГ и государств-членов ЕАЭС отсутствует единая законодательная регламентация в отношении антимонопольного комплаенса, а практика имеет пока единичный характер. С 1 января 2017 г. вступила в силу ст. 195¹ Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, в которой антимонопольный комплаенс определен как система мер по предупреждению нарушений законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции и закреплено право субъектов рынка принимать внешние и внутренние акты антимонопольного комплаенса.

В Российской Федерации базовые положения добровольной организации систем антимонопольного комплаенса индивидуальными предпринимателями и организациями регламентированы с 2020г. новой статьей 9¹ Закона о защите конкуренции. Еще до вступления в силу указанного этого закона комплаенс-программы внедрили многие крупные компании в большинстве отраслей экономики: ОАО «Уралкалий», ОАО «ЛУКОЙЛ», ООО «БАСФ», ООО «Сименс», ЗАО «Комплексные энергетические системы», АО «ХК «Сибцем», ГК «Дикси», «СИБУР», ПАО «ЯТЭК», ПАО «ГМК «Норильский никель», АО «Р-Фарм», ПАО «МТС», ООО «Пивоваренная компания «Балтика», «Российские автомобильные дороги», АО "Институт «Гидропроект».

В то же время, к 2023г. из 5 млн. хозяйствующих субъектов в РФ, только 20 из 74 подавших заявления на оценку соответствия своих внутренних документов системы антимонопольного комплаенса, получили положительное заключение ФАС России. Очевидно, что ни краткая норма одной статьи антимонопольного закона (с 2020г.), ни Разъяснения этой нормы со стороны ФАС России (от 2 июля 2021 г. N 20) о Системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, не стимулировали сколь-либо существенным образом добровольное применение системы антимонопольного комплаенса субъектами рынка в России.

Кроме того, в рамках разработки проекта ГОСТ Р были использованы отдельные положения и выводы, содержащиеся в ежегодных годовых Отчетах, разъяснениях и рекомендациях ФАС России, в также в научных публикациях ведущих российских и зарубежных специалистов (в том числе работников антимонопольных органов) в области антимонопольного комплаенса, среди которых: А.Н. Варламова, Ю.В. Глубокая, К.В. Дозмаров, М.А. Егорова, В.В. Кванина, И.В.Князева, С.В. Максимов, А.В. Молчанов, О.А. Сергачева, В.Е. Пружанский, С.А. Пузыревский, А.В. Суббот, А.И. Фахретдинова, М.Д. Шапсугова.

ФАС России, в лице своих полномочных представителей в составе ТК 481, участвовал в работе над стандартом на всех основных этапах его подготовки и утверждения, предусмотренных основополагающим ГОСТ 1.2-2020. См. Таблицу 1.

Таблица 1. Участие ФАС России в разработке ГОСТ Р 70433-2022

Этапы	Сроки (план)	Сроки (факт)
1. организация разработки ГОСТ Р тема должна быть включена в ПНС на текущий год (П.5.1 ГОСТ Р 1.2)	(протокол ТК481 №26 от 17.06.2021 г., протокол №27 от 20.08.2021)	05.11.2011 Приказ Росстандарта
2. разработка первой редакции проекта ГОСТ Р (П.5.2 ГОСТ Р 1.2)	14.01.2022	08.04.2022
3. публичное обсуждение первой редакции проекта ГОСТ Р (П.5.2.2 ГОСТ Р 1.2)	проект с пояснительной запиской направлен в ФАС России трижды (06.04.2022, 16.05.2022, 25.05.2022)	06.04.2022- 06.06.2022 Отзыв от ФАС России (Кузнецова О.Н.) поступил 08.06.2022
4. подготовка сводки отзывов (П.5.2 ГОСТ Р 1.2), и окончательной редакции проекта ГОСТ Р		
5. Проведение экспертизы окончательной редакции проекта ГОСТ Р и нормоконтроля (п.5.3 ГОСТ Р 1.2)	16.05.2022 проект с пояснительной запиской и сводкой отзывов направлен в ФАС России (Исх. 23.06.2022 №1-92-1ТК)	20.06.2022 при отсутствии ответа ФАС России через 1 месяц внесен на рассмотрение ТК 09.08.22
6. подготовка к утверждению ГОСТ Р (п.5.4.1 ГОСТ Р 1.2). Утверждение стандарта	16.09.2022 (Протокол ТК481 №30 от 09.08.2022)	25.10.2022

Уведомление о разработке и проект ГОСТ Р с пояснительной запиской были размещены в ФГИС "Береста" Росстандарта, а также направлены всем организациям – членам технического комитета по стандартизации ТК 481 и в технический комитет по стандартизации в смежной области деятельности - ТК 707 «Корпоративное управление» для подготовки в апреле – мае 2022г. отзывов по форме и в срок, предусмотренный п.5.3.3 ГОСТ 1.2 – 2020.

Проект стандарта прошел неоднократное публичное обсуждение, в том числе в рамках XIII Международного Форума стран СНГ и ЕАЭС «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности» (22 апреля 2022 г., г. Москва), где был обсужден и поддержан участниками Форума по итогам профессионального обсуждения участниками специализированной сессии (*модератор - помощник Руководителя ФАС России, д.ю.н., профессор С.В. Максимов*).

В то же время, другие приглашенные официальные лица Службы не смогли принять участие в этом мероприятии, равно как и не смогли, к

сожалению, вынести этот проект документа в период его публичного обсуждения и подготовки с 04 апреля по 08 августа 2022г. для рассмотрения на заседании Научно-методического совета ФАС России, Комиссии по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства. Состоявшееся 02 февраля 2023г. на подобном заседании обсуждение уже принятого ГОСТ Р показало полярность его оценок, что можно объяснить, как уровнем компетенций и компетентности, так и степенью ангажированности его участников.

Согласно ГОСТ 1.2, «члены ТК, заинтересованные органы исполнительной власти... рассматривают первую редакцию проекта национального стандарта, готовят отзывы на нее и направляют их в электронном виде по электронной почте разработчику и в секретариат ТК **в течение срока публичного обсуждения** данного проекта стандарта» (т.е. с 06.04 по 06.06.2022г.). Хотя отзыв от полномочного представителя ФАС России поступил за пределами указанного срока, установленного Программой национальной стандартизации, разработчик включил все замечания и предложения данного отзыва в Сводку отзывов.

Всего по итогам публичного обсуждения было получено 9 отзывов с 46 замечаниями и предложениями, в том числе от ФАС России, из которых 34 – принято, 10 – принято частично, 2 – отклонено, как несоответствующие целям стандарта.

Справочно: Для оценки существенности этих двух замечаний для целей стандарта ниже приводятся их текст и позиция разработчика, с которой согласился Комитет при рассмотрении окончательной редакции проекта стандарта (См. Таблицу 2).

Таблица 2. Предложения ФАС России, неучтенные в окончательной редакции проекта ГОСТ Р

Предложение из отзыва ФАС России	Позиция разработчика
Исключить абзац п.5.3.4 «Дифференциация подходов при организации защиты от недобросовестной конкуренции предполагает необходимость учета частных интересов иностранных компаний и публичных интересов вывода отечественной продукции на национальный, евразийский и международный рынки»	Отклонено. Положение разъясняет принцип дифференциации, реализуемый в рамках легализации параллельного импорта (Постановление Правительства РФ от 29.03.2022 N 506).
В разделе 10 проекта не описана организационная структура системы АМК с четким разграничением их целей, задач, функций и полномочий в части реализации АМК каждого подразделения, входящего в ее состав.	Отклонено. В разделе приведены общие требования и правила организации АМК. Указанные задачи могут быть решены после утверждения ГОСТ Р, в рамках отдельного документа (например, Типового положения об АМК с учетом специфики для коммерческих - 11 видов (п.6.3.2), / некоммерческих организаций – более 30 видов (п.6.3.3).

Полученные замечания и предложения нашли отражение в окончательной редакции проекта стандарта.

В соответствии с п 5.3.4 ГОСТ Р 1.2, Секретариат ТК для проведения экспертизы окончательной редакции проекта национального стандарта, направил проект ГОСТ Р в окончательной редакции с пояснительной запиской и сводкой отзывов в ФАС России (Исх. 23.06.2022№1-92-1ТК).

При отсутствии в установленный срок ответа из ФАС России (несмотря на неоднократные обращения со стороны секретариата ТК), в целях соблюдения сроков подготовки и порядка рассмотрения документа, проект ГОСТ Р в окончательной редакции был направлен всем членам комитета, в т.ч. дважды в ФАС России (27.07.2022, 08.08.2022) для голосования на заседании ТК 481 09.08.2022г.

Хотя ответ ФАС России по итогам экспертизы поступил за пределами установленного срока (Исх. от 08.08.2022 №ВК/74560/22-О) и содержал новые, ранее не указанные в отзыве от 08.06.2022г. замечания, по предложению разработчика члены ТК учли три новых замечания и предложения ФАС России в окончательной редакции проекта ГОСТ Р (п.5.3.5, п.5.3.6, п.11.1.5 проекта).

Про итогам рассмотрения проекта на заседании ТК с участием представителя ФАС России, было принято решение : «с учетом согласования проекта ГОСТ Р в окончательной редакции и экспертного заключения ФАС России на проект ГОСТ Р, утвердить заключение ТК 481 на проект ГОСТ Р «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» и мотивированное предложение ТК 481 об утверждении национального стандарта» (Протокол ТК481 №30 от 09.08.2022, вопрос 2, п.3: за – 28, против – 0, воздержались – 6).

Справочно: Согласно п.5.3.4.3 ГОСТ Р 1.2, Секретариат ТК готовит проект мотивированного предложения об утверждении национального стандарта на основании голосования членов ТК в случае достижения консенсуса в ТК. В соответствии с п.6.5.3 ГОСТ Р 1.1 -2020, под консенсусом подразумевается отсутствие неурегулированных мотивированных возражений по существу проекта национального стандарта со стороны членов ТК.

Таким образом, подготовка, рассмотрение и подготовка к утверждению **ГОСТ Р 70433-2022** проходила в строгом соответствии с процедурами и правилами, установленными основополагающими стандартами ГОСТ Р 1.1 и 1.2-2020 на основе соблюдения целей, задач и принципов стандартизации, открытости и доступности информации о работе ТК и равного представительства сторон.

Краткая характеристика объекта стандартизации. Целью стандарта является дополнительное регулирование в целях создания на добровольной основе механизмов, стимулирующих принятие по единым правилам и процедурам порядка взаимодействия в рамках антимонопольного регулирования на уровне контролируемого лица, создания и развития системы антимонопольного комплаенса в организациях в соответствии с антимонопольным законодательством и повышения национальной конкурентоспособности при переходе к цифровой экономике.

Предметная область регулирования в рамках стандарта определяется в пересечении общественных отношений, связанных: 1) с антимонопольным регулированием и защитой от недобросовестной конкуренции, 2) государственным контролем и надзором и 3) контролируруемыми лицами - при многообразии их видов и особенностей деятельности.

В связи с многообразием субъектов рынка принято решение использовать в настоящем стандарте понятие «контролируемые лица» как общую категорию, охватывающую организации и индивидуальных предпринимателей, чья деятельность, в соответствии с антимонопольным законодательством подлежит антимонопольному регулированию, а действия или результаты этой деятельности подлежат государственному контролю (надзору) в сфере антимонопольного регулирования.

Стандарт устанавливает общие подходы и требования в рамках антимонопольного регулирования на уровне контролируемого лица, а также общие правила и процедуры разработки и принятия документов организации и функционирования системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса).

Стандарт содержит 12 разделов, объединяющих в общей и особенной частях стандарта 115 статей и пунктов, а также три справочных приложения. Общие положения включают термины и определения, цели, задачи и принципы, основные субъекты и объекты антимонопольного комплаенса, приоритетные области регулирования для антимонопольного комплаенса, основные виды нарушений и типичные нарушения антимонопольного законодательства, выявляемые антимонопольными органами. Особенная часть включает такие положения, как антимонопольные риски и система управления ими, полномочия основных субъектов системы антимонопольного комплаенса и особенности организации их взаимодействия в интересах предупреждения нарушений антимонопольного законодательства на раннем этапе, предотвращение репутационного вреда и минимизации негативных последствий, повышение эффективности и улучшение деятельности контролируемых лиц в долгосрочной перспективе и обеспечение их конкурентоспособности.

Применение системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса) является стратегическим решением для контролируемого лица, так как позволяет обеспечить предупреждение нарушений антимонопольного законодательства на раннем этапе, предотвращение репутационного вреда и минимизацию негативных последствий, повышение эффективности и улучшение деятельности контролируемых лиц в долгосрочной перспективе и обеспечение их конкурентоспособности.

Положения настоящего стандарта предназначены для применения любыми организациями (субъектами рынка) и индивидуальными предпринимателями, чья деятельность, в соответствии с антимонопольным

законодательством, подлежит антимонопольному регулированию и контролю на территории Российской Федерации, независимо от их правового статуса, организационной структуры, вида и отраслевой специфики деятельности.

Перспективы. Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы (утверждена Указом Президента Российской Федерации 9 мая 2017 г. N 203) формирование цифровой экономики отнесено к национальным интересам России, включая:

- формирование новых рынков, основанных на использовании информационных и коммуникационных технологий, и обеспечение лидерства на этих рынках за счет эффективного развития российской экосистемы цифровой экономики (крупных российских организаций в сфере информационных и коммуникационных технологий);

- повышение конкурентоспособности российских высокотехнологичных организаций на международном рынке;

- обеспечение технологической независимости и безопасности инфраструктуры, используемой для продажи товаров и оказания услуг российским гражданам и организациям;

- защиту граждан от контрафактной и некачественной продукции;

- совершенствование антимонопольного законодательства, в том числе при предоставлении программного обеспечения, товаров и услуг с использованием сети Интернет лицам, находящимся на территории Российской Федерации;

- развитие торговых и экономических связей со стратегическими партнерами Российской Федерации, в том числе в рамках ЕАЭС, ШОС и БРИКС.

Согласно Консультативному заключению Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 г. N СЕ-2-1/1-17-БК «О разъяснении положений статей 74, 75, 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014», конкурентное право Союза включает три вида политик:

- единую конкурентную (антимонопольную) политику Союза (наднациональное регулирование) для защиты конкуренции на трансграничных рынках;

- скоординированную конкурентную (антимонопольную) политику для защиты конкуренции на национальных рынках государств – членов ЕАЭС, в том числе скоординированных мер, направленных на предотвращение и пресечение оборота контрафактной продукции;

- согласованную конкурентную (антимонопольную) политику в отношении действий хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) третьих стран, если такие действия могут оказать негативное влияние на состояние конкуренции на товарных рынках государств – членов ЕАЭС.

Применение политик зависит от следующих критериев: 1) характера рынка (национальный или трансграничный); 2) национальности хозяйствующего субъекта (субъект рынка государства – члена или субъект рынка третьих стран).

При этом, успешная правоприменительная практика антимонопольного

регулирования и защиты от недобросовестной конкуренции является междисциплинарной темой, что предполагает определение границ и правил межведомственного взаимодействия на всех уровнях (региональном, национальном и межгосударственном) при исполнении функций системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса) в организации.

С учетом изложенного, перспективы развития стандартизации по этим вопросам предполагают подготовку, утверждение и реализацию комплекса мер в рамках «дорожной карты» по применению ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» на среднесрочную и долгосрочную перспективу, к которым предлагается отнести:

- подготовку и принятие пакета стандартов, как конкретизирующих правила, процедуры и документы системы антимонопольного комплаенса для отдельных категорий контролируемых лиц с учетом их правового статуса, так и учитывающих особенности и специфику антимонопольного регулирования для отдельных отраслей экономики;

- разработку и утверждение образовательного стандарта (Минобрнауки России) и профессиональных стандартов (Минтруд России) с включением дополнительно соответствующих компетенций и учебных дисциплин в действующие стандарты и программы подготовки юристов, экономистов и менеджеров;

- обобщение практики добровольного применения ГОСТ Р 70433-2022 и его дальнейшее совершенствование;

- создание системы добровольной сертификации соответствия системы антимонопольного комплаенса в организации положениям стандарта;

- подготовку и утверждение аналогичных стандартов Союзного государства, региональных межгосударственных стандартов в рамках ЕАЭС, СНГ, ШОС и БРИКС (на основе ГОСТ Р 70433-2022).

Поскольку, с учетом сроков введения в действие данного стандарта с 1 января 2024г, предполагается его изменение по тем же правилам, что и его принятие, то важно учесть приведенные в данной статье выводы. Как незнание закона не освобождает от ответственности за его неисполнение, так незнание и игнорирование сроков, правил и процедур стандартизации со стороны отдельных членов ТК, может привести к проблемам в достижении конечного результата, в т.ч. в данной сфере: создать механизмы обеспечения заинтересованности и стимулирования добровольного применения системы антимонопольного комплаенса субъектами рынка в России.