

**АДМИНИСТРАЦИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА «КОЗЕЛЬСКИЙ РАЙОН»
(исполнительно-распорядительный орган)**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

30.05.2019

№ 327

О внесении изменений в постановление администрации муниципального района «Козельский район» от 29.10.2018г. № 834 «Об утверждении антимонопольной политики администрации муниципального района «Козельский район»

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Внести в постановление администрации муниципального района «Козельский район» от 29.10.2018г. № 834 «Об утверждении антимонопольной политики администрации муниципального района «Козельский район» (далее – постановление) изменения, дополнив постановление приложением 2, согласно приложению к настоящему постановлению.
2. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.



Глава администрации

Е.В. Слабова



Приложение
к постановлению администрации
МР «Козельский район»
от 30.05.2019 № 327

Приложение 2
к постановлению администрации
МР «Козельский район»
от 29.10.2018 г. № 834

РУКОВОДСТВО ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ОЦЕНКЕ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ РИСКОВ

1. Термины и определения

Для целей настоящего руководства используются следующие основные понятия:

Антимонопольные риски (риски) – сочетание вероятности и степени воздействия (тяжести неблагоприятных последствий) в результате несоблюдения антимонопольного законодательства или кодексов поведения, касающихся деятельности администрации.

Инцидент – это событие, повлекшее неблагоприятные последствия для администрации в результате несоблюдения антимонопольного законодательства или кодексов поведения, касающихся деятельности администрации.

Вероятность риска – степень возможности реализации определенного события в долгосрочной перспективе. Вероятность зависит от сочетания таких факторов, как: деятельность, подверженность опасности, частота события.

Выявление риска – систематический и структурированный процесс, при котором выявляются источники опасности, имеющиеся или возникающие в деятельности администрации, и производится их идентификация.

Тяжесть риска – характеристика риска, наряду с вероятностью возникновения определяющая степень нанесенного вреда или ущерба (финансового, репутационного) в результате реализации нежелательного события.

Оценка риска – процесс, используемый для определения вероятности (или частоты) и степени воздействия (тяжести) последствий реализации опасностей. Оценка риска включает анализ вероятности, анализ последствий и их сочетания.

Матрица рисков – это графическое и текстовое описание, которое обеспечивает качественный анализ уровня риска, реализации нежелательного события, наступления неблагоприятных последствий.

Уровень риска – основной показатель общей оценки тяжести риска.

Регулирование (минимизация) риска – комплекс мер по снижению вероятности наступления негативных последствий или поддержанию на приемлемом уровне.

2. Общие положения

Механизм управления рисками является одним из ключевых элементов антимонопольной комплаенс-системы администрации, обеспечивающих эффективное предупреждение рисков.

Управление рисками включает в себя выявление, оценку и регулирование рисков с последующим их устранением в первую очередь там, где это практически возможно. В случаях, когда устранение рисков невозможно, минимизировать их настолько, насколько это практически осуществимо.

Управление рисками важно по трем причинам:

- 1) Реализация администрацией возложенных полномочий возможна без нарушений антимонопольного законодательства.
- 2) Надлежащее исполнение требований законодательства Российской Федерации и

недопущение неправомерных действий является одним из приоритетов деятельности администрации.

3) Принятие всех необходимых мер для предотвращения неправомерных действий как со стороны администрации, так и со стороны третьих лиц (по отношению к администрации) оправдано.

Сотрудники администрации должны быть вовлечены в процессы выявления, оценки и регулирования рисков.

Управление рисками – это постоянный процесс, который не должен носить исключительно плановый характер. В организации должна быть обеспечена возможность выявления, оценки и регулирования рисков в любое время, в том числе:

- если этого не было сделано ранее;
- когда риск был выявлен;
- когда изменения в деятельности организации могут повлиять на изменения степени угрозы рисков. Например, при добавлении или снятии полномочий;
- как часть реагирования на инцидент, даже если совершенное деяние не повлекло привлечения к ответственности;
- когда становится доступной новая информация о риске или у сотрудников возникли опасения о риске;
- по инициативе ответственного подразделения.

Регулирование рисков предпочтительнее их наступления, а равно устранения неблагоприятных последствий.

2.1. Обязанности.

Обязанность за сбор данных необходимых для выявления и оценки рисков возложена на ответственное подразделение.

Ответственное подразделение обязано консультироваться со структурными подразделениями администрации в ходе выявления, оценки и регулирования рисков.

Структурные подразделения обязаны оказывать содействие ответственному подразделению в ходе выявления, оценки и регулирования рисков. Это подразумевает своевременное предоставление достоверной информации, конструктивных предложений и (или) замечаний по вопросам регулирования рисков.

3. Выявление рисков

Отправной точкой механизма управления рисками является их выявление. Это связано с необходимостью периодически оценивать факторы, имеющие отношение к деятельности организации, такие как:

- экономические события;
- действующее законодательство Российской Федерации и изменения в него;
- показатели работы и мотивация сотрудников.

Перечисленные факторы оказывают динамическое воздействие, вследствие которого в определённых видах деятельности администрации могут возникать антимонопольные риски. Факторы воздействия можно разделить на две группы – внешние и внутренние.

3.1 Существуют три основных источника рисков (не путать с группами):

1) Внутренние – риски, связанные с несоблюдением внутренних правил, политик и процедур.

2) Внешние – риски, связанные с несоблюдением антимонопольного законодательства.

3) Ситуационные – риски, связанные с участием администрации в разовых программах, мероприятиях на территории России.

3.1.1 Выявление внутренних рисков.

Каждое структурное подразделение администрации составляет свой реестр внутренних рисков. Реестр внутренних рисков формируется структурным подразделением для помощи ответственному подразделению в определении стратегий обеспечения выполнения всеми сотрудниками своих обязанностей.

Например, реестр внутренних рисков структурного подразделения включает категорию: «Несоблюдение ограничений и запретов, установленных для муниципальных служащих». В этом случае такое структурное подразделение несёт ответственность за разработку комплекса мер, которые должны обеспечить максимальную эффективность антимонопольной комплаенс-системы, наравне с ответственным подразделением.

3.1.2 Выявление внешних рисков.

Антимонопольное законодательство содержит ряд запретов и обязательных правил поведения, касающиеся деятельности администрации, за нарушение которых предусмотрены соответствующие санкции, репутационные потери и иные неблагоприятные для администрации последствия.

Реестр внешних рисков формируется ответственным подразделением. Например, реестр может включать в себя такую категорию как «Несоблюдение Закона о защите конкуренции».

3.1.3 Выявление ситуационных рисков.

Ситуационные риски могут возникнуть, когда администрация участвует или планирует принять участие в разовых программах или мероприятиях.

Например, рабочая поездка, предполагающая выезд за пределы Российской Федерации или встреча с иностранной делегацией по вопросам, связанным с участием иностранных компаний в муниципальных закупках для нужд Козельского района.

3.2. Реестр ситуационных рисков формируется структурным подразделением, ответственным за подготовку участия в конкретной программе или мероприятии, для помощи ответственному подразделению в определении стратегий обеспечения выполнения всеми сотрудниками своих обязанностей.

Например, планируется встреча, при участии администрации, с делегацией из Калининградской области по вопросам лицензирования алкогольной продукции. Структурное подразделение, ответственное за подготовку участия администрации, незамедлительно уведомляет ответственное подразделение о предстоящем мероприятии и направляет свои предложения о рисках, подлежащих включению в реестр.

4. Методы выявления рисков

При выявлении рисков, в том числе при выборе метода выявления рисков, ключевым обстоятельством является то, что такие методы и результаты не находятся под влиянием или, по крайней мере, не должны находиться под влиянием личных и групповых интересов, предвзятых взглядов, ценностных воззрений, а также других субъективных факторов. В противном случае полученные результаты подлежат аннулированию.

Приоритетными являются объективные методы, то есть методы, обеспечивающие максимальную однозначность и надежность получаемых измеримых результатов. Субъективные методы, то есть методы, основанные на личных (субъективных) представлениях и понятиях, могут использоваться как дополнительные в сочетании с объективными.

В качестве методов выявления рисков могут быть использованы:

4.1. Анализ существующих ограничений и запретов.

Фактически это перечень федеральных законов Российской Федерации, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции в понимании Закона о защите конкуренции, а также запреты и обязательные правила поведения, содержащиеся в них и касающиеся деятельности администрации, за нарушение которых предусмотрены соответствующие санкции, репутационные потери и иные неблагоприятные последствия.

4.2. Анализ правоприменительной практики.

Изучение реакции антимонопольных органов на инциденты. Например, количество возбужденных дел об административных правонарушениях или выданных предписаний.

4.3. Анализ инцидентов.

Запись инцидентов в регистр, проведение анализа первопричин и периодическое выполнение некоторых отчетов анализа тенденций для анализа инцидентов потенциально

могут помочь выявить новые риски. Кроме того, высокая частота подобных инцидентов может быть индикатором риска потенциально более серьезной проблемы.

4.4. Анализ причин.

Определение коренных причин выявленных рисков. Эти коренные причины в дальнейшем используются для выявления дополнительных рисков.

4.5. Интервью.

Во время структурированного интервью респондентам задают набор подготовленных вопросов (например, типового опросника), чтобы побудить собеседника представить собственную точку зрения и, таким образом, определить риски.

Структурированные интервью часто используются во время консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами при разработке структуры управления рисками. В качестве примера, структурированные интервью хороши для оценки склонности к риску.

4.6. Мозговой штурм (атака).

Мозговой штурм (атака) включает в себя группу людей, работающих вместе, чтобы определить потенциальные риски, причины, способы отказа, опасности и критерии для принятия решений и (или) вариантов регулирования рисков. Этот метод предполагает стимулирование и поощрение свободного общения между группой знающих людей, не критикуя и не поощряя идеи.

4.7. Контрольные списки.

Контрольные списки – это предварительно заполненные списки рисков, которые были разработаны, как правило, из опыта либо в результате предыдущей оценки риска, либо в результате прошлых инцидентов.

Рекомендуется использовать контрольные списки рисков только в качестве вторичной формы идентификации рисков и контроля. Полное использование контрольных списков может ограничить «риск–мышление».

4.8. Метод структурированного подхода «Что, если...?».

Это метод анализа перспективных рисков, при котором используются набор слов или фраз–подсказок, помогающие в процессе обсуждения участниками группы идентифицировать риски.

4.9. Сценарный анализ.

Тесно связан с методом структурного подхода «Что, если...?». Метод описания и разработки моделей развития событий. Используется для идентификации риска путём рассмотрения возможных событий в будущем и исследования их значимости и последствий.

- «лучший случай»;
- «худший случай»;
- «ожидаемый случай»;
- ...

Для каждого сценария участники отражают и анализируют потенциальные последствия и потенциальные причины при анализе риска.

4.10. Анализ дерева отказов.

Метод используется для выявления или анализа факторов, которые могут способствовать определённому нежелательному событию (называемому «главным или генеральным событием»). Причинные факторы затем идентифицируются и организуются в логической манере и представляются графически в виде древовидной диаграммы.

Например, для снижения вероятности нарушения Закона о защите конкуренции можно сформулировать цель в обратном порядке «Как мы можем нарушить Закон о защите конкуренции?». Эта цель станет отправной точкой, для выявления причин, которые могут вести к нарушению Закона о защите конкуренции.

4.11. Опросы.

Этот метод похож на структурированные интервью, но в нем участвует большее количество людей. Его можно использовать для сбора широкого набора идей, мыслей и мнений по ряду областей, охватывающих риски и эффективность контроля.

Позволяет оценить культуру риска организации. Может использоваться для оценки

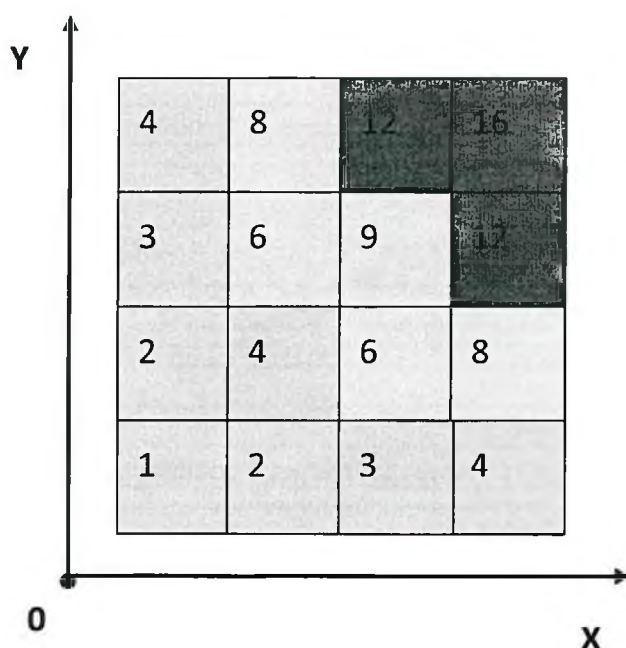
среды внутреннего контроля. Например, ежегодные опросы персонала позволяют оценить понимание персоналом ключевых рисков и процедур регулирования рисков.

5. Оценка рисков

Выявленные риски необходимо оценить для установления вероятности наступления каждого риска и его предполагаемого воздействия.

Для оценки рисков рекомендуется использовать **матричный подход**. Его суть заключается в нанесении рисков на сетку оценки для того, чтобы исходя из предполагаемых степени вероятности и степени воздействия определить те риски, на которые необходимо обратить внимание в приоритетном порядке, и тот объем усилий и ресурсов, которые необходимы для снижения тех рисков, которые можно устранить.

Матрица рисков



На горизонтальной оси (ось X) указывается степень вероятность риска.

На вертикальной оси (ось Y) указывается степень предполагаемого воздействия риска (тяжесть риска).

Результат оценки риска выражается в баллах. Соответственно вероятность X воздействия варьируется от 1 до 16.

Кроме этого, при оценке риска необходимо определить решение о способе представления данных, наилучшим образом отражающим структуру и (или) сферу деятельности.

Способ представления данных определяется ответственным подразделением, с учетом исключения вероятности влияния личных и групповых интересов, предвзятых взглядов, ценностных воззрений, а также других субъективных факторов.

В основе оценки рисков лежит тезис «чем больше статистических данных,

тем больше степень достоверности выводов об уровне риска». При этом под «статистическими данными» следует понимать совокупность упорядоченных, классифицированных данных о некотором массовом явлении или процессе.

На основе оценки рисков составляются документы, отражающие и закрепляющие сведения о последовательно учитываемых элементах, и в идеальном варианте позволяющие сравнить выявленные предполагаемые собственные риски (или «совокупный риск») с остаточными рисками («чистым риском»), то есть рисками, оставшимися после принятия мер по их снижению или недопущению, обычно именуемыми средствами внутреннего контроля.

К типичным рискам, которые целесообразно учитывать, относятся:

– Злоупотребление полномочиями, в том числе принятие актов не допускающих, ограничивающих, устраняющих конкуренцию.

– Заключение соглашений, а также совершение согласованных действий, направленных на недопущение, ограничение, устранение конкуренции.

– Публичные выступления, содержание которых оказывает влияние на конкуренцию.

Риски можно разделить на три основные группы:

- 1) Публичные выступления.
- 2) Нормативные правовые акты.
- 3) Соглашения.

В свою очередь, к каждой из групп можно отнести следующие типичные риски:

1) Создание преимущественных и (или) дискриминационных условий осуществления деятельности хозяйствующими субъектами на товарном рынке.

2) Создание неравных условий доступа к государственному или муниципальному имуществу.

3) Ограничение конкуренции путем нарушения конкурсных принципов отбора хозяйствующих субъектов при размещении заказов (выполнении работ, оказании услуг).

4) Наделение хозяйствующего субъекта функциями и (или) правами органа власти, совмещение функций органа власти и функций хозяйствующих субъектов.

5) Необоснованное препятствование осуществлению деятельности, ограничение доступа на рынок.

При оценке рисков не следует рассматривать «вероятность» применения мер ответственности в качестве фактора определения степени риска, то есть не должен проводиться анализ «затрат против выгод» при очевидно незаконном характере определенной деятельности.

К числу факторов, способных повлиять на восприимчивость администрации к рискам можно отнести:

- Действующее законодательство и правоприменительную практику.
- Уровень внимания антимонопольных органов к определенным действиям или к определенным отраслям.
- Соблюдение антимонопольных требований в прошлом.
- Уровень квалификации сотрудников.
- Текучесть кадров.

При управлении рисками первоочередной задачей является выявление ключевых рисков, то есть с высокой степенью риска. Своевременное выявление ключевых рисков позволяет сконцентрироваться на их первоочередном предотвращении.

Воздействие соответствующих рисков необходимо оценивать с учетом масштабов:

- Отрицательного влияния на репутацию.
- Штрафов, налагаемых на министерство и его должностных лиц.
- Отвлечение внимания от основных видов деятельности.
- Расходов на погашение издержек, обусловленных представлением и защитой интересов как самой администрации, так и ее должностных лиц в антимонопольных органах и суде. Например, транспортные и командировочные расходы.
- Ничтожности договоров и (или) антиконкурентных положений.
- Штрафов и в некоторых случаях лишения права заниматься определенной деятельностью и занимать определенные должности и привлечения к уголовной ответственности руководителей и сотрудников.
- Потери сотрудников в случае принятия внутренних мер дисциплинарного воздействия.

Для оценки уровня риска можно использовать заранее определенные критерии, в том числе:

1. ничтожный;
2. незначительный;
3. существенный;
4. критический.

РИСК	НИЧТОЖНЫЙ	НЕЗНАЧИТЕЛЬНЫЙ	СУЩЕСТВЕННЫЙ	КРИТИЧЕСКИЙ
ПОКАЗАТЕЛЬ	1	2	3	4
ВОЗДЕЙСТВИЕ	Штрафы, или влияние на репутацию отсутствуют или являются незначительными	Предупреждение, минимальный штраф (в сумме, не превышающей предельного размера («А»)) или влияние на репутацию	Существенные штрафы (в сумме, превышающей предельный размер «А», но менее предельного размера «В») и влияние на репутацию	Штрафы, в сумме свыше предельного размера «В» и влияние на репутацию

ВЕРОЯТНОСТЬ	Возникновение опасности/риска маловероятно (вероятность менее 10%)	Возникновение опасности/риска возможно (10-25%)	Возникновение опасности/риска вероятно (25-50%)	Высокая вероятность возникновения опасности/риска (более 50%)
	<ul style="list-style-type: none"> – Практически исключено – Зависит от соблюдения ограничений и запретов 	<ul style="list-style-type: none"> – Сложно представить, но может произойти – Иногда может произойти – Зависит от соблюдения ограничений и запретов – Зависит от обучения (квалификации) 	<ul style="list-style-type: none"> – Зависит от случая, высокая степень реализации – Периодически наступает – Зависит от обучения (квалификации) 	<ul style="list-style-type: none"> – Обязательно наступит – Практически несомненно – Регулярное наступает

Связь категория рисков с матрицей рисков может быть представлена следующим образом:

РИСК (R_{harm})			ВЕРОЯТНОСТЬ (P_{harm})			
			1	2	3	4
			Ничтожный	Незначительный	Существенный	Критический
Воздействие (S_{harm})	4	Критический	4	8	12	16
	3	Существенный	3	6	9	12
	2	Незначительный	2	4	6	8
	1	Ничтожный	1	2	3	4

При оценке уровня риска степень вероятности и степень воздействия рассматриваются в совокупности, как правило, они умножаются.

Расчет для уровня риска каждого риска может быть выражен как:

$$P_{\text{harm}} \times S_{\text{harm}} = R_{\text{harm}}$$

R_{harm} – уровень риска

P_{harm} – степень вероятности

S_{harm} – степень воздействия

При перемножении степени вероятности (от 1 до 4) и воздействия (от 1 до 4) получится оценка уровень риска, которые имеет значения от 1 до 16.

Например, допустим, что все риски, имеющие «ничтожную» степень воздействия и «незначительную» степень вероятности (то есть $S_{\text{harm}}(1) \times P_{\text{harm}}(2) = R_{\text{harm}}(2)$), могут считаться приемлемыми, тогда как все остальные риски могут быть признаны неприемлемыми и требуют дальнейшего регулирования.

То есть риск определяется как сочетание вероятности причинения вреда и степени воздействия (серьёзности этого вреда).

Ключевой проблемой является то, что разные участники могут оценивать вероятность по-разному.

Следовательно, для моделирования степени вероятности требуется оценка составляющих её обстоятельств, которые и делают возможным наступление вредного события.

Метод оценки степени вероятности, основанный на модели «швейцарского сыра», анализирует последовательность отказов в виде серии активных отказов и скрытых

состояний, представленных в виде дыр в «швейцарском сыре».

Метафора швейцарского сыра представлена кусочками сыра с отверстиями, сложенными в ряд.

Чтобы причинить вред, отверстия должны быть выровнены, тем самым обеспечивая путь для возникновения опасного события. События, которые могут привести к ошибке использования и причинить вред, представлены на рисунке как «кусочки сыра», а «размер дыры в сыре» представляет величину вероятности.

Вероятность воздействия опасной ситуации – обозначена как P_1 , а вероятность опасной ситуации, приводящей к вреду – обозначено как P_2 ; результирующая вероятность (степень вероятности) возникновения вреда определяется как $P_1 \times P_2 = P_{\text{harm}}$.

Практическая проблема заключается в том, что P_1 может быть сложным для оценки, так как сам является продуктом совокупной комбинации дискретных вероятностей. Чтобы улучшить точность оценки P_1 , следует ввести две составляющие для получения P_1 :

P_e – вероятность возникновения ошибки.

P_o – вероятность ошибки, вызывающей опасную ситуацию.

Следовательно, общая вероятность причинения вреда в результате ошибки может быть представлена как: $P_{\text{harm}} = (P_e \times P_o) \times P_2$.

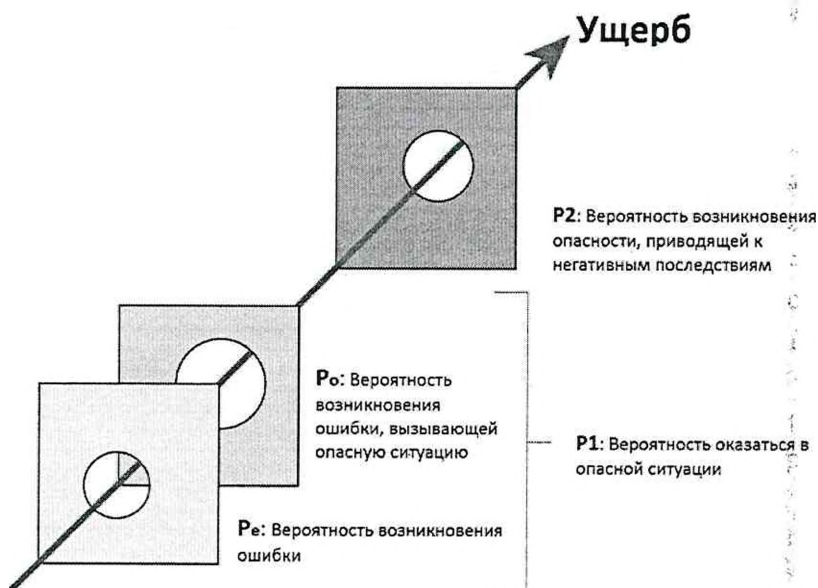


Рисунок – Модель количественной оценки причинения вреда в результате ошибки использования