

Российская Федерация
Круглый стол «Определение понятия «конфиденциальная информация»»
29 октября 2013 г.
Рабочая группа № 3 по сотрудничеству и применению
Комитет по конкуренции ОЭСР

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее – Закон об информации) информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

Согласно соответствующим федеральным законам к информации ограниченного доступа относятся государственная тайна, коммерческая тайна, персональные данные и другая информация¹.

Вопросы обращения с информацией конфиденциального характера, в том числе регулируются положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно Закону об информации в отношении информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, должен соблюдаться режим конфиденциальности, подразумевающий обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к такой информации, требование не передавать (разглашать) такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя.

Ограничение доступа к информации устанавливается в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

¹ Перечень нормативных актов, относящих сведения к категории ограниченного доступа, включает в себя более 50 актов, регулирующих отношения обращения с такого рода информацией, как коммерческая тайна, персональные данные, банковская тайна, налоговая тайна, адвокатская тайна, нотариальная тайна, тайна страхования, врачебная тайна и др.

Вместе с тем, следует отметить, что Закон об информации определяет перечень информации, доступ к которой не может быть ограничен, который включает:

нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающие правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;

информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

информация, накапливаемая в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;

иная информация, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции) на коммерческие организации и некоммерческие организации (их должностные лица), федеральные органы исполнительной власти (их должностные лица), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (их должностные лица), органы местного самоуправления (их должностные лица), иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации (их должностные лица), а также государственные внебюджетные фонды (их должностные лица), физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, возложена обязанность представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по его мотивированному требованию в установленный срок необходимые антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями документы, объяснения, информацию соответственно в письменной и устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные

документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях.

Хозяйствующие субъекты вправе самостоятельно присвоить статус конфиденциальной информации, предоставляемой в антимонопольный орган, нанеся на материальный носитель, на котором содержится информация соответствующий гриф («Конфиденциально», «Коммерческая тайна», «Для служебного пользования»), за исключением случаев, когда такая информация не может быть отнесена к информации ограниченного распространения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

За неправомерный отказ в предоставлении антимонопольному органу информации, в том числе ограниченного распространения, предоставление которой предусмотрено Законом о конкуренции, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает наложение на должностных лиц штрафа.

В свою очередь в соответствии с частью 1 статьи 26 Закона о конкуренции информация, составляющая коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну и полученная антимонопольным органом при осуществлении своих полномочий, не подлежит разглашению, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

При этом часть 2 статьи 26 Закона о конкуренции предусматривает применение к работникам антимонопольного органа мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну.

Вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате разглашения антимонопольным органом либо его должностными лицами информации, составляющей коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации (часть 3 статьи 26 Закона о конкуренции).

Далее более подробно рассмотрим виды информации, находящейся в распоряжении российского антимонопольного органа и используемой им при осуществлении своих полномочий, доступ к которой ограничен. Отдельно по каждой категории конфиденциальной информации также будет отражена информация о наличии исключений возможности ограничения доступа к соответствующей информации.

Коммерческая тайна

Понятие «коммерческой тайны» определено в статье 3 Федерального закона от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (далее – Закон о коммерческой тайне), согласно которому коммерческая тайна – это режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду;

При этом к информации, составляющей коммерческую тайну (секрет производства) Закон о коммерческой тайне относит сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны.

В соответствии со статьей 5 Закона о коммерческой тайне режим коммерческой тайны не может быть установлен лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в отношении следующих сведений:

содержащихся в учредительных документах юридического лица, документах, подтверждающих факт внесения записей о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствующие государственные реестры;

содержащихся в документах, дающих право на осуществление предпринимательской деятельности;

о составе имущества государственного или муниципального унитарного предприятия, государственного учреждения и об использовании ими средств соответствующих бюджетов;

о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом;

о численности, о составе работников, о системе оплаты труда, об условиях труда, в том числе об охране труда, о показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, и о наличии свободных рабочих мест;

о задолженности работодателей по выплате заработной платы и по иным социальным выплатам;

о нарушениях законодательства Российской Федерации и фактах привлечения к ответственности за совершение этих нарушений;

об условиях конкурсов или аукционов по приватизации объектов государственной или муниципальной собственности;

о размерах и структуре доходов некоммерческих организаций, о размерах и составе их имущества, об их расходах, о численности и об оплате труда их работников, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации;

о перечне лиц, имеющих право действовать без доверенности от имени юридического лица;

обязательность раскрытия которых или недопустимость ограничения доступа к которым установлена иными федеральными законами.

Персональные данные

Согласно Федеральному закону от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» к такой информации относится любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

Данный федеральный закон также устанавливает запрет на раскрытие третьим лицам и распространение персональных данных лицами, получившими доступ к таким данным без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Налоговая тайна

Согласно статье 102 Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, следственными органами, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений:

являющихся общедоступными, в том числе ставших таковыми с согласия их обладателя - налогоплательщика;

об идентификационном номере налогоплательщика;

о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения;

предоставляемых налоговым (таможенным) или правоохранительным органам других государств в соответствии с международными договорами (соглашениями), одной из сторон которых является Российская Федерация, о взаимном сотрудничестве между налоговыми (таможенными) или правоохранительными органами (в части сведений, предоставленных этим органам);

предоставляемых избирательным комиссиям в соответствии с законодательством о выборах по результатам проверок налоговым органом сведений о размере и об источниках доходов кандидата и его супруга, а также об имуществе, принадлежащем кандидату и его супругу на праве собственности;

предоставляемых в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Налоговая тайна не подлежит разглашению за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Не является разглашением налоговой тайны предоставление налоговым органом ответственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков сведений об участниках этой группы, составляющих налоговую тайну.

Служебная информация

Отдельной категорией информации ограниченного распространения, с которой работает российский антимонопольный орган, является служебная информация.

Определение понятия данной категории информации содержится в Положении о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.1994 № 1233, согласно которому к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью.

При этом, указное Положение также определяет те виды информации, которые не могут быть отнесены к служебной информации ограниченного распространения, к которым в том числе относятся:

акты законодательства, устанавливающие правовой статус государственных органов, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;

описание структуры органа исполнительной власти, его функций, направлений и форм деятельности, а также его адрес;

порядок рассмотрения и разрешения заявлений, а также обращений граждан и юридических лиц;

решения по заявлениям и обращениям граждан и юридических лиц, рассмотренным в установленном порядке;

сведения об исполнении бюджета и использовании других государственных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения.

Решение об отнесении служебной информации к категории ограниченного распространения принимают должностные лица федерального органа власти, определяемые руководителем данного органа. Должностные лица, принимающие решения об отнесении служебной информации к категории ограниченного распространения, несут персональную ответственность за обоснованность принятых решений.

Служебная информация ограниченного распространения без санкции соответствующего должностного лица не подлежит разглашению (распространению).

На документах, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, проставляется пометка «Для служебного пользования».

В целях организации работы федеральных органов исполнительной власти с документами ограниченного распространения соответствующим органом разрабатываются и принимаются внутренние нормативные правовые акты. В российском антимонопольном органе таким актом является Инструкция о порядке обращения с документами, содержащими сведения конфиденциального характера в ФАС России и его территориальных органах, утвержденная приказом ФАС России от 18.03.2005 № 45 (далее – Инструкция).

Инструкция в том числе содержит:

порядок работы с входящей и исходящей корреспонденцией конфиденциального характера;

порядок учета, хранения конфиденциальных документов и обеспечения ограничений к их доступу;

порядок принятия решений об отнесении документов антимонопольного органа к категории «Для служебного пользования»;

порядок учета и регистрации внутренних документов «Для служебного пользования», их прохождения в антимонопольном органе.

Резюмируя все вышеизложенное можно сказать, что российские законодательные и нормативные правовые акты не содержат определения понятия конфиденциальной информации.

Определение конфиденциальной информации тесно увязано с характером информации (коммерческая тайна, налоговая тайна, персональные данные), используемой антимонопольным органом, и природой ее возникновения (предоставляемая из вне – хозяйствующими субъектами, другими органами власти, создаваемая антимонопольным органом самостоятельно).

Вместе с тем, такое определение содержится в ключевом соглашении, входящим в состав договорно-правовой базы по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕЭП) – в Соглашении о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 года (далее – Соглашение о конкуренции).

ЕЭП предполагает достаточно глубокую степень интеграции стран-членов, когда на смену ограничительным мерам экономического характера во взаимной торговле приходят единые правила конкуренции. В связи с этим Соглашением о конкуренции, определившим архитектуру антимонопольного регулирования в рамках ЕЭП, предусмотрена возможность обмена конфиденциальной информацией при правоприменении как между национальными антимонопольными органами, так и между национальными антимонопольными органами и Евразийской экономической комиссией (ЕЭК)².

² Евразийская экономическая комиссия – единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

При этом в Соглашении о конкуренции дается определение понятия «конфиденциальная информация» – это все виды информации (включая информацию, составляющую служебную, коммерческую, банковскую, профессиональную, личную тайну), доступ к которой ограничен в соответствии нормативными правовыми актами Сторон.

В контексте формирования ЕЭП в последнее время российским антимонопольным органом уделяется особое внимание вопросу защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение. Если говорить об обмене конфиденциальной информацией между национальными антимонопольными органами стран-членов ЕЭП, то данные вопросы урегулированы непосредственно в Соглашении о конкуренции.

Что же касается обмена конфиденциальной информацией между национальными антимонопольными органами стран-членов ЕЭП и ЕЭК и в целом обращения ЕЭК с такого рода информацией в рамках реализации своих полномочий в области антимонопольного правоприменения, то для урегулирования всех этих вопросов в настоящее время разрабатывается специальное Соглашение стран-членов ЕЭП, определяющее порядок защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение при осуществлении ЕЭК своих полномочий.

Принятие указанного Соглашения является необходимым условием передачи ЕЭК полномочий по пресечению нарушений хозяйствующими субъектами стран-членов ЕЭП запретов на антиконкурентную деятельность, оказывающую негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках.