

Российская Федерация
*Дискуссия на тему «Опыт применения национальных/
международных положений, позволяющих обмениваться
информацией при отсутствии отказов от конфиденциальности»*

18 июня 2013 г.

*Рабочая группа № 3 по сотрудничеству и применению
Комитет по конкуренции ОЭСР*

1. Правовая база

Правовая база, которую использует ФАС России при осуществлении международного сотрудничества, состоит из:

- Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" (с изменениями и дополнениями);
- многосторонних соглашений, заключенных ФАС России в области конкурентной политики и в иных областях;
- двусторонних соглашений, заключенных ФАС России в области конкурентной политики и в иных областях;
- соглашений «О свободной торговле».

В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции ФАС России осуществляет сотрудничество с международными организациями, государственными органами иностранных государств, принимает участие в разработке и реализации международных договоров Российской Федерации, в работе межправительственных или межведомственных комиссий, координирующих международное сотрудничество Российской Федерации, в осуществлении международных программ и проектов по вопросам защиты конкуренции.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона о защите конкуренции, положения Закона о защите конкуренции применяются к достигнутым за пределами территории Российской Федерации соглашениям между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями, а также к совершаемым ими действиям, если такие соглашения или действия оказывают влияние на состояние конкуренции на территории Российской Федерации.

В настоящее время, ФАС России заключено около 50 международных соглашений как межправительственного, так и межведомственного уровня. Среди них есть меморандумы о сотрудничестве, совместные заявления и иные документы (с некоторыми странами-членами ЕС, Китаем, Кореей, Бразилией и др.).

Данные документы определяют общие правовые рамки сотрудничества ведомств. Кроме того ряд соглашений, так называемых соглашений «нового уровня», содержит механизм взаимодействия между конкурентными ведомствами при расследовании конкретных дел о нарушении антимонопольного законодательства на трансграничных рынках. В настоящее время соглашения «нового уровня» подписаны с антимонопольными органами Австрии, Венгрии, Мексики, Италии, Сербии, Испании и Европейской комиссии.

Новый тип соглашений также содержит такие формы взаимодействия, как проведение консультаций по конкретным делам, запрос информации, учет взаимных интересов при рассмотрении дел, и координацию деятельности при расследовании дел.

При этом следует отметить, что правовая база, регулирующая отношения ФАС России с зарубежными конкурентными ведомствами не содержит положений, определяющих обязанность обмена конфиденциальной информацией, при международном сотрудничестве.

Исключением является лишь Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 года (далее – Соглашение о конкуренции) (Соглашение вступило в силу 1 января 2012 года), заключенное между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерации в рамках формирования Единого экономического пространства.

Соглашение о конкуренции предусматривает такие формы взаимодействия антимонопольных органов трех стран при правоприменении, как поручение о проведении отдельных процессуальных действий, осуществление правоприменительной деятельности по запросу одной из Сторон. Наиболее широко используемой формой сотрудничества антимонопольных органов, также предусмотренной Соглашением о конкуренции, является обмен информацией при рассмотрении конкретных дел о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе конфиденциальной.

При этом Соглашение о конкуренции накладывает на антимонопольные органы трех стран обязательство по использованию полученной конфиденциальной информации исключительно в целях, для которых она была предоставлена, и ее передаче третьим лицам только с согласия антимонопольного органа предоставившего такую информацию.

Учитывая, что пресечение нарушений антимонопольного законодательства в рамках ЕЭП предусмотрено не только на национальных рынках уполномоченными органами трех стран, но и на трансграничных рынках Евразийской экономической

комиссией (ЕЭК)¹, Соглашение о конкуренции также предусматривает обмен конфиденциальной информацией между наднациональными антимонопольными органами и ЕЭК.

Начало реализации ЕЭК полномочий по пресечению нарушений единых правил конкуренции на трансграничных рынках и возможность обмена конфиденциальной информацией между ЕЭК и национальными антимонопольными органами трех стран планируется уже с сентября 2013 года. До этого времени будет принято Соглашение государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства о порядке защиты конфиденциальной информации в рамках реализации Соглашения конкуренции.

Данное Соглашение призвано урегулировать отношения связанные с защитой конфиденциальной информации, в которых участвуют ЕЭК, органы государственной власти России, Беларуси и Казахстана, а также хозяйствующие субъекты трех стран в рамках реализации Соглашения о конкуренции.

Соглашение предусматривает обязанность ЕЭК принять необходимые меры в целях защиты конфиденциальной информации, получаемой от органов государственной власти трех стран, включая антимонопольные органы, и хозяйствующих субъектов; перечень должностных лиц ЕЭК, имеющих доступ к конфиденциальной информации, а также определяет меры ответственности этих должностных лиц за нарушение режима конфиденциальности документов.

2. Виды информации, обращающейся в ФАС России и возможность обмена такой информацией с зарубежными конкурентными ведомствами²

Информация, обращающаяся в ФАС России, делится на конфиденциальную и неконфиденциальную информацию.

К конфиденциальной информации относятся документы и материалы, ограничение на распространение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации и служебной необходимостью.

Неконфиденциальная информация – это, так называемая, открытая информация, главное предназначение которой – передача третьим лицам в целях их информирования по какому-либо вопросу. Доступ к такой информации также

¹ ЕЭК учреждена в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года Стороны как единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства, и осуществляющий свою деятельность сферах таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, таможенного администрирования, установления торговых режимов в отношении третьих стран, статистики внешней и взаимной торговли, макроэкономической политики и конкурентной политики и др.

² Информация представленная в рамках настоящего документа не касается документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну.

может быть предоставлен неограниченному кругу лиц, например с помощью телекоммуникационных средств связи.

При этом, законодательством Российской Федерации определены некоторые виды информации, которая не может быть отнесена к конфиденциальной и доступ к которой должен быть предоставлен неопределенному кругу лиц.

Так, например, Закон о защите конкуренции предусматривает обязанность антимонопольного органа размещать на своем официальном сайте в сети Интернет решения и предписания, затрагивающие интересы неопределенного круга лиц.

Неконфиденциальной информацией ФАС России может свободно обмениваться с зарубежными конкурентными ведомствами как в инициативном порядке, так и по запросу.

В свою очередь конфиденциальная информация, обращающаяся в ФАС России, в зависимости от природы ее возникновения может делиться на две группы:

- конфиденциальная информация, полученная от третьих лиц;
- собственная конфиденциальная информация (служебная), создаваемая (возникающая) в связи со служебной необходимостью.

Конфиденциальная информация, полученная ФАС России от третьих лиц в рамках антимонопольных расследований, которой он уже обладал на момент получения запроса информации от зарубежного конкурентного ведомства, не может быть передана зарубежному конкурентному ведомству в рамках международного сотрудничества при правоприменении.

Такого рода информация, может быть использована антимонопольным органом исключительно в целях, для которых она была предоставлена, то есть для целей антимонопольного расследования, и передача такой информации третьим лицам влечет за собой гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность для работников антимонопольного органа.

В случае получения от зарубежного конкурентного ведомства запроса о предоставлении информации, которой ФАС России не обладает на момент получения такого запроса, ФАС России имеет право обратиться к третьим лицам для ее получения, при этом в таком обращении должна быть четко отражена цель запроса информации – дальнейшая передача зарубежному конкурентному ведомству.

В случае, если лицо, получившее такой запрос ФАС России, сочтет невозможным передачу информации зарубежному конкурентному ведомству, он при ее предоставлении в ФАС России должен указать на это, а на предоставляемые документы нанести гриф «Конфиденциально».

В этом случае, такая конфиденциальная информация не может быть передана ФАС России зарубежному конкурентному ведомству в рамках международного сотрудничества при правоприменении.

Отдельно следует рассмотреть ситуацию обмена собственной конфиденциальной информацией, создаваемой (возникающей) в связи со служебной необходимостью. К такой информации, в том числе может быть фабула дела, сроки рассмотрения дела, наложенные санкции и т.д. Несмотря на то, что такая информация является конфиденциальной, ФАС России, как собственник такой информации сам определяет цели ее использования.

Решение о предоставлении информации в значительной степени зависит от доверия к зарубежному ведомству - партнеру, запрашивающему информацию, его способности и готовности держать эту информацию в секрете и использовать только для целей, для которых она была запрошена.

Важным фактором при принятии решения о предоставлении информации является наличие достаточных юридических оснований и процедур для сохранения конфиденциальности информации зарубежным ведомством. При оценке гарантий сохранения конфиденциальности, используемых зарубежным конкурентным ведомством, ФАС России ссылается на свои собственные принципы, порядок и политику, используемые при обращении с такой информацией, получаемой ФАС России от зарубежных конкурентных ведомств.

3. Пример международного сотрудничества антимонопольных органов России и Беларуси при правоприменении

Одним из примеров дела по обмену информацией является дело в отношении ЗАО «Торговый дом «БелАЗ» (Россия), ЗАО «Компания БЕЛАЗКОМПЛЕКТ ПЛЮС» (Россия) и ОАО «Белорусский автомобильный завод» (Беларусь).

Данное расследование стало возможным благодаря наличию в российском конкурентном законодательстве норм, определяющих экстерриториальность его применения. В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона о защите конкуренции, положения Закона о защите конкуренции применяются к достигнутым за пределами территории Российской Федерации соглашениям между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями, а также к совершаемым ими действиям, если такие соглашения или действия оказывают влияние на состояние конкуренции на территории Российской Федерации.

На эффективность расследования также повлияла информация, полученная ФАС России, в рамках взаимодействия с антимонопольным органом Республики Беларусь на основе Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции, заключенного в рамках ЕЭП.

Данное дело затрагивало юрисдикцию, как Российской Федерации, так и Республики Беларусь и заключалось в координации иностранным хозяйствующим субъектом - ОАО «Белорусский автомобильный завод», участников рынка карьерных самосвалов в Российской Федерации, что привело к разделу товарного рынка по территориальному принципу, а также по составу продавцов и покупателей, что, в свою очередь, стало причиной устранения конкуренции между предприятиями дилерской сети.

ОАО «Белорусский автомобильный завод» было привлечено к административной ответственности. Размер наложенного штрафа составил 119,5 млн. руб. Кроме того, ОАО «Белорусский автомобильный завод» выполнило выданное ФАС России предписание и отозвало свои письма, устанавливающие требования дилерам и покупателям закупать карьерные самосвалы у определенных дилеров, путем направления соответствующих писем.

4. Порядок обращения с Конфиденциальной информацией

Порядок обращения в ФАС России с документами, содержащими сведения конфиденциального характера, определен Инструкцией о порядке обращения с документами, содержащими сведения конфиденциального характера в ФАС России и его территориальных органах, утвержденной приказом ФАС России от 18.03.2005 № 45 (далее – «Инструкция»).

Инструкция определяет порядок принятия решения об отнесении информации антимонопольного органа к категории конфиденциальной, порядок работы с входящей и исходящей корреспонденцией, содержащей сведения конфиденциального характера, порядок учета, регистрации и хранения таких документов в целях обеспечения ограничения доступа к ним.

Инструкция, в том числе применяется к:

- документам, полученным от зарубежных конкурентных ведомств на иностранном языке;
- документам, полученным от зарубежных конкурентных ведомств в соответствии с запросом ФАС России.

Обработка документов от иностранных государственных органов на иностранных языках, в том числе полученных по запросу ФАС России, происходит следующим образом:

- Управление международного экономического сотрудничества (далее – Международное управление) получает и регистрирует входящие документы на иностранных языках от иностранных органов государственной власти (далее – Документы на иностранных языках).
- Должностное лицо Международного управления, уполномоченное получать, рассматривать и регистрировать Документы на иностранных языках (далее –

Должностное лицо), назначается в соответствии с Инструкцией и инструкцией по делопроизводству в центральном аппарате ФАС России, утвержденной Приказом ФАС России от 08.10. 2007 г. № 325 (далее – Инструкция по делопроизводству).

- Если документ на иностранном языке поступил во входящую почту, такой документ идет Должностному лицу под расписку в соответствии с указанными выше Инструкциями.
- Должностное лицо регистрирует входящий документ на иностранном языке, находящемся в реестре документов на иностранном языке в ведении Международного управления и присваивает ему входящий номер.
- Входящий номер состоит из цифр "19" и номер документа отделен тире. Если входящий документ имеет знак «конфиденциально», «строго конфиденциально» или другой знак, указывающий на конфиденциальный характер документа, входящий номер будет сопровождаться индексом "С".
- После присвоения входящего номера документа Должностное лицо передает его Руководителю или заместителю руководителя Центрального аппарата, который далее определит должностное лицо-исполнителя по документу.
- Если документ относится к компетенции Международного управления (по вопросам международного сотрудничества и совместных расследований) Должностное лицо передает его Руководителю или заместителю руководителя Центрального аппарата с разрешения начальника Международного управления.
- Если документ не относится к компетенции Международного управления, его дальнейшая обработка осуществляется в соответствии с указанными выше Инструкциями.
- Начальник Международного управления или его заместитель принимает решение об использовании документа путем выдачи письменной резолюции, зарегистрированной в соответствии с Инструкцией по делопроизводству.
- В соответствии с резолюцией, Должностное лицо передает его структурным подразделениям ФАС России, в случае необходимости, по письменному уведомлению от ответственного должностного лица структурного подразделения для принятия мер по документу.
- Если документ имеет знак «конфиденциально», «строго конфиденциально» или другой знак, указывающий на его конфиденциальный характер, обработка документа в Международном управлении и структурных подразделениях будет осуществляться в соответствии с указанной выше Инструкцией № 45.
- Если по входящему документу необходимо решение Руководителя ФАС России, Должностное лицо передает ему документ и служебную записку.
- Документы на иностранном языке передаются должностным лицам структурных подразделений, которые имеют адекватные знания иностранного языка.

5. Дальнейшие шаги по совершенствованию международного сотрудничества

В связи с процессом формирования Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана, постепенно набирающим обороты, который характеризуется взаимопроникновением экономик за счет расширения деятельности хозяйствующих субъектов в пределах границ трех государств, существует реальная необходимость развития сотрудничества конкурентных ведомств стран-членов ЕЭП в области правоприменительной деятельности в целях эффективного предотвращения и пресечения нарушений антимонопольного законодательства каждой из юрисдикций, совершенных хозяйствующими субъектами других государств-членов ЕЭП.

Для развития такого сотрудничества необходимая договорно-правовая база уже создана (Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции).

В течение следующих пяти лет, формы сотрудничества в области правоприменения будут апробированы антимонопольными органами трех стран; прогнозируется их широкое использование; механизмы их применения, в случае необходимости, будут усовершенствованы.

В течение 5-летнего срока ФАС России также считает необходимым создание в рамках ЕЭП единой базы данных о делах, аналогичной Европейской конкурентной сети, что предоставит конкурентным ведомствам возможность более эффективного осуществления своей деятельности в области правоприменения.

В условиях интеграции России в мировую экономику в долгосрочной перспективе, ФАС России видит свое международное сотрудничество при правоприменении на новом уровне, чему будет способствовать процесс вступления России в ОЭСР.

Одной из конечных целей ФАС России видит для себя подписание с зарубежными партнерами соглашений, предусматривающих обмен конфиденциальной информацией, аналогичных заключенному между США и Австралией, а также между Европейской комиссией и Швейцарией, которые предусматривают возможность обмена конфиденциальной информацией.

Развитию международного сотрудничества также будет способствовать подготовка и подписание многостороннего соглашения о конкуренции в рамках ВТО.