

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.194.1.053-062

Д. Л. Кутейников*,
О. А. Ижаев**

Порядок предоставления информации ограниченного доступа третьим лицам, содержащейся в государственных информационных системах мониторинга за оборотом товаров и мониторинга движения лекарственных препаратов: особенности правового регулирования

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей правового регулирования порядка предоставления информации ограниченного доступа третьим лицам, содержащейся в государственных информационных системах мониторинга за оборотом товаров и мониторинга движения лекарственных препаратов. В работе проведен обзор нормативных правовых актов, регулирующих функционирование данных информационных систем с момента их создания. Это позволило проследить этапы развития законодательства и показать, что введение в эксплуатацию данных систем началось в порядке эксперимента, в рамках которого их оператором являлся государственный орган. Далее произошла смена подхода к определению оператора, и Правительство РФ без проведения конкурсных процедур определило коммерческую организацию оператором соответствующих государственных информационных систем.

По результатам анализа правового регулирования порядка предоставления информации ограниченного доступа из систем мониторинга за оборотом товаров и мониторинга движения лекарственных препаратов выявлены некоторые его особенности. В частности, правом на получение такой информации обладает закрытый круг субъектов, третьи лица имеют доступ к информации только в объеме, в котором она касается непосредственно их деятельности. Другая особенность заключается в том, что пере-

© Кутейников Д. Л., Ижаев О. А., 2023

* *Кутейников Дмитрий Леонидович*, кандидат юридических наук, руководитель лаборатории «Социально-правовые подходы использования искусственного интеллекта и робототехники» Института государства и права Тюменского государственного университета
ул. Володарского, д. 6, г. Тюмень, Россия, 625003
kuteynikov@me.com

** *Ижаев Осман Аликович*, кандидат юридических наук, заместитель директора Института бизнес-права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник лаборатории «Социально-правовые подходы использования искусственного интеллекта и робототехники» Института государства и права Тюменского государственного университета
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
izhaev.osman@gmail.com

чень обязательных сведений, подлежащих внесению в эти государственные информационные системы участниками оборота товаров, является достаточно широким. Утверждается, что объемы и характер содержащихся в информационных системах сведений свидетельствуют об их высокой коммерческой ценности. Особенностью является также запрет на оказание со стороны оператора государственных информационных систем коммерческих услуг третьим лицам с использованием содержащейся в них информации ограниченного доступа. Кроме того, обращается внимание на то, что пересмотр действующего подхода, запрещающего монетизацию указанных данных, потребует внесения изменений в федеральные законы.

Ключевые слова: государственная информационная система; ГИС; информация; информация ограниченного доступа; государственно-частное партнерство; ГЧП; маркировка; система мониторинга лекарственных препаратов; система мониторинга товаров; честный знак; ЦРПТ.

Для цитирования: Кутейников Д. Л., Ижаев О. А. Порядок предоставления информации ограниченного доступа третьим лицам, содержащейся в государственных информационных системах мониторинга за оборотом товаров и мониторинга движения лекарственных препаратов: особенности правового регулирования // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 1. — С. 53–62. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.194.1.053-062.

Procedure for Providing to Third Parties Restricted Access Information Contained in State Information Systems Monitoring Goods Turnover and Medicines Circulation: Peculiarities of Legal Regulation

Dmitriy L. Kuteynikov, Cand. Sci. (Law), Head of the Laboratory «Socio-Legal Approaches to the Use of Artificial Intelligence and Robotics», Institute of State and Law, Tyumen State University
ul. Volodarskogo, d. 6, Tyumen, Russia, 625003
kuteynikov@me.com

Osman A. Izhaev, Cand. Sci. (Law), Deputy Director, Institute of Business Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Senior Researcher, Laboratory «Socio-Legal Approaches to the Use of Artificial Intelligence and Robotics», Institute of State and Law, Tyumen State University
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
izhaev.osman@gmail.com

Abstract. The paper is devoted to the study of peculiarities of legal regulation of providing restricted access information to third parties contained in state information systems for monitoring the turnover of goods and circulation of medicines. The paper provides an overview of legal acts regulating the functioning of these information systems from the moment of their creation. This made it possible to trace stages of legislative development and demonstrate that the systems under examination were launched as an experiment when a state body acted as an operator. Then there was a change in the approach to determining the operator, and the Government of the Russian Federation, without conducting competitive procedures, defined a commercial organization as an operator of the relevant state information systems.

Based on the results of the legal regulation analysis, the authors determined some peculiarities of the procedure applied for providing restricted access information stored by the systems monitoring turnover of goods and circulation of medicines. In particular, a closed circle of subjects is entitled to receiving such information; third parties have access to information only to the extent that it relates directly to their activities. Another feature is that the list of mandatory information to be entered into these state information systems by participants in the turnover of goods is quite wide. It is argued that the volume and nature of information contained in information systems indicate their high commercial value. Also, the operator of state information systems is prohibited to provide commercial services to third parties using the restricted access information contained therein. In addition, attention is drawn to the fact that the revision of the current approach prohibiting the monetization of these data will require amendments to federal laws.

Keywords: state information system; SIS; information; restricted access information; public-private partnership; PPP; labeling; monitoring system of medicines; monitoring system of goods; honest mark; Centre for Research in Perspective Technologies (CRPT).

Cite as: Kuteynikov DL, Izhaev OA. Poryadok predostavleniya informatsii ogranichennogo dostupa tretim litsam, sodержashcheysya v gosudarstvennykh informatsionnykh sistemakh monitoringa za oborotom tovarov i monitoringa dvizheniya lekarstvennykh prepa [Procedure for Providing to Third Parties Restricted Access Information Contained in State Information Systems Monitoring Goods Turnover and Medicines Circulation: Peculiarities of Legal Regulation]. *Lex russica*. 2023;76(1):53-62. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.194.1.053-062. (In Russ., abstract in Eng.).

Функционирование цифровой экономики предполагает внедрение инноваций во все сферы общественной жизни. При помощи современных технологических решений государства стремятся повысить привлекательность условий ведения предпринимательской деятельности. Одной из важнейших таких технологий является маркировка товаров средствами идентификации, позволяющая проследить их оборот на рынке от производства до реализации. Это способствует тому, что покупатели имеют возможность получить достоверную информацию о происхождении приобретаемых товаров, что защищает их от неблагоприятных последствий потребления контрафактной продукции. Применение систем маркировки сокращает количество нелегальных товаров на рынке и тем самым увеличивается рынок легальной продукции¹. Сказанное благоприятно влияет на экономическое положение добросовестных субъектов коммерческой деятельности, а также повышает уровень собираемости налоговых поступлений в бюджет государства.

В связи с этим во многих странах и регионах на государственном и межгосударственном уровне создаются и развиваются информационные системы мониторинга оборота товаров². В России для этих целей создана государственная информационная система мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения (далее — Система мониторинга ЛП), а также государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркиров-

ке средствами идентификации (далее — Система мониторинга товаров).

Несмотря на очевидные преимущества Системы мониторинга ЛП и Системы мониторинга товаров, их эксплуатация несет и определенные риски. В частности, возможны монополизация данных со стороны оператора указанных систем, неравный доступ для участников оборота товаров к хранящимся в системах сведениям и создание неконкурентных условий ведения коммерческой деятельности, а также нарушение режима конфиденциальности информации коммерческого характера о предпринимательской деятельности отдельных участников делового оборота. Управление указанными рисками возможно через осуществление правового регулирования, учитывающего интересы всех участников общественных отношений, возникающих в связи с применением данных систем. В связи с изложенным заявленная тема работы представляется актуальной и своевременной.

Необходимость создания и поэтапного внедрения Системы мониторинга ЛП на государственном уровне впервые нашла свое отражение в п. 5 поручений Президента РФ от 04.02.2015 № Пр-285³, в котором ответственность за разработку такой информационной системы была возложена на Минздрав РФ. Далее было принято постановление Правительства РФ от 24.01.2017 № 62⁴, которым было установлено проведение эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов

¹ См.: Панова А. С. Маркировка товаров средствами идентификации как средство борьбы с контрафактом в условиях цифровизации // Предпринимательское право. 2022. № 1. С. 52–53.

² См.: Андреева Л. В., Быковский В. К. Системы обязательной маркировки и прослеживаемости товаров: понятие, виды, цифровая трансформация // Предпринимательское право. 2022. № 1. С. 41–43.

³ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства от 04.02.2015 № 285 // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/47725> (дата обращения: 18.11.2022).

⁴ Постановление Правительства РФ от 24.01.2017 № 62 (ред. от 07.08.2019) «О проведении эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения» (вместе с «Положением о проведении эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.01.2017.

для медицинского применения в период с 1 февраля 2017 г. по 31 декабря 2019 г. Данным постановлением было также определено, что оператором информационной системы, осуществляющим обеспечение проведения эксперимента, является Федеральная налоговая служба. Однако указанная позиция была изменена вступлением в силу постановления Правительства РФ от 28.08.2018 № 1018⁵, которым было установлено, что с 1 ноября 2018 г. оператором данной информационной системы на безвозмездной основе выступает ООО «Оператор-ЦРПТ» (далее — Оператор-ЦРПТ), являющаяся уже не государственным органом, а коммерческой организацией. Сама компания Оператор-ЦРПТ является дочерней для ООО «Центр развития перспективных технологий» (ЦРПТ)⁶. В научной литературе также высказывалось мнение об излишней скорости перехода от эксперимента к общему регулированию, что не позволило учесть мнение всех участников делового оборота, подготовить должным образом бизнес-процессы в целях оптимизации расходов и уменьшения давления на конечного потребителя⁷.

Возможность передачи функций оператора государственных информационных систем (далее — ГИС) от государства коммерческим организациям нашла свое отражение и в федеральном законодательстве. Так, соответствующие

положения о создании ГИС были внесены в виде изменений в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁸ (далее — Закон № 61-ФЗ), которыми было предусмотрено, что оператором данной системы могут быть федеральный орган исполнительной власти и (или) организация, уполномоченная Правительством РФ⁹. В развитие данных положений распоряжением Правительства РФ от 18.12.2018 № 2828-р¹⁰ функции оператора ГИС были возложены на Оператор-ЦРПТ до 1 января 2019 г.

В 2018 г. привлечение коммерческой организации для осуществления функций оператора ГИС было закреплено и в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹¹. Внесенное изменение позволило в случае создания или модернизации ГИС на основании концессионного соглашения или соглашения о государственно-частном партнерстве возлагать функции оператора данной системы в рамках условий, предусмотренных соответствующим соглашением, на концессионера или частного партнера¹².

После окончания эксперимента функционирование Системы мониторинга ЛП осуществлялось на основе Положения о системе мониторинга лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденного по-

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.08.2018 № 1018 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 24.01.2017 № 62» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.08.2018.

⁶ У оператора системы маркировки товаров в России нашелся новый миноритарий // РБК // URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/19/01/2018/5a608e2c9a79478156d34327 (дата обращения: 18.11.2022).

⁷ Ермолова О. Н., Кавелина Н. Ю. Проблемы внедрения маркировки товаров средствами идентификации // Право и цифровая экономика. 2021. № 3 (13). С. 14.

⁸ Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обращении лекарственных средств» // Российская газета. № 78. 14.04.2010.

⁹ Федеральный закон от 28.12.2017 № 425-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.12.2017.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2018 № 2828-р «Об определении ООО “Оператор-ЦРПТ” уполномоченным на осуществление функций оператора системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 24.12.2018.

¹¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. № 165. 29.07.2006.

¹² Федеральный закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.06.2018.

становлением Правительства РФ от 14.12.2018 № 1556¹³ (далее — Положение о системе мониторинга ЛП), которым была подтверждена возможность привлечения коммерческой организации в качестве оператора ГИС.

В соответствии со ст. 67 Закона № 61-ФЗ с 1 июля 2020 г. была введена обязательная маркировка для всех лекарственных препаратов медицинского применения, а также установлена административная ответственность за производство и продажу данных препаратов с нарушением правил маркировки. По состоянию на июнь 2022 г., в системе зарегистрировано 92 856 участников (432 иностранных), более 206 тыс. мест осуществления деятельности (производители лекарственных средств, оптовые, аптечные и медицинские организации), описано 39 429 наименований лекарственных препаратов¹⁴.

Пилотный проект по введению маркировки товаров начался в 2016 г. и был распространен на предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха¹⁵. Правилами реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального

меха» было установлено, что функции оператора соответствующего информационного ресурса осуществляет Федеральная таможенная служба¹⁶.

В 2018 г. были приняты поправки к Федеральному закону от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹⁷ (далее — Закон № 381-ФЗ), которыми было нормативно закреплено создание ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации¹⁸. Данными поправками было установлено, что оператор информационной системы определяется Правительством РФ. Распоряжением Правительства РФ от 03.04.2019 № 620-р в качестве оператора данной ГИС была определена также компания Оператор-ЦРПТ¹⁹. Соответствующие изменения затем были внесены и в иные нормативные правовые акты, связанные с маркировкой товаров.

В дальнейшем маркировка была введена и для других групп товаров, сначала в качестве эксперимента, а затем и обязательная (молочная продукция, табак, обувь, товары легкой промышленности, духи и туалетная вода, шины и покрышки, пр.). Нарушение правил маркировки товаров также влечет юридическую ответ-

¹³ Постановление Правительства РФ от 14.12.2018 № 1556 (ред. от 30.06.2021) «Об утверждении Положения о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> 24.12.2018.

¹⁴ Самойлова А. В., Кудрявцева Е. М. Федеральная государственная информационная система мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения — цифровой инструмент в сфере контроля за обращением лекарственных средств // Вестник Росздравнадзора. 2022. № 3. С. 8.

¹⁵ Россия запустила пилотный проект по маркировке меховых изделий // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/3168471> (дата обращения: 18.11.2022).

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 11.08.2016 № 787 (ред. от 14.03.2019) «О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24.03.2016 № 235» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 12.08.2016.

¹⁷ Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. № 253. 30.12.2009.

¹⁸ Федеральный закон от 25.12.2018 № 488-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 25.12.2018.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2019 № 620-р «Об операторе государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 09.04.2019.

ственность. В планах Правительства РФ поэтапно после 2024 г. распространить обязательную маркировку на все группы товаров.

Таким образом, Оператор-ЦРПТ, являясь оператором сразу двух крупнейших ГИС, в которых собирается вся информация об обороте разнообразных товаров, фактически становится единственным субъектом коммерческой деятельности, обладающим таким уникальным положением. Следует также отметить, что Оператор-ЦРПТ был определен в качестве оператора данных ГИС путем принятия нормативного правового акта, то есть без проведения конкурса либо иных мероприятий по отбору среди других участников рынка на конкурентной основе.

Текущее положение компании Оператор-ЦРПТ на рынке имеет сходный характер с закрепленным в законодательстве России институтом естественных монополий, которые также являются единственными участниками на соответствующем рынке. Однако законодатель указывает, что естественные монополии по их смыслу возникли в силу объективно сложившихся технологических особенностей производства²⁰, что и было отражено в нормативных правовых актах. Вместе с тем рыночное положение компании Оператор-ЦРПТ было определено нормативными правовыми актами без конкурсных процедур. Подобное решение потенциально может создать риски с точки зрения соблюдения антимонопольного законодательства, предусматривающего принципы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами власти и местного самоуправления и иными организациями, осуществляющими функции указанных органов²¹. Пункт 2.1 Устава ООО «Оператор-ЦРПТ» также прямо указывает, что основной целью деятельности общества является извлечение прибыли²². Таким образом, коммерческая организация Оператор-ЦРПТ на основе принятых нормативных правовых актов без проведения конкурсных процедур приобрела

возможность реализации функции государственных органов. В то же время у участников рынка оборота товаров, в соответствии с нормативными актами, возникла обязанность осуществлять маркировку своей продукции, сопровождаемую серьезными финансовыми затратами и перестройкой внутренних бизнес-процессов, и передавать все необходимые сведения в информационные системы под угрозой юридической ответственности²³.

Рассмотрим далее порядок предоставления информации, содержащейся в Системе мониторинга ЛП, который определен Положением о системе мониторинга ЛП. Согласно пункту 15 данного Положения в этой системе содержится информация о субъектах обращения лекарственных средств, а также сведения о лекарственных препаратах и об их обороте. Необходимо отметить, что под субъектами обращения понимаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство, хранение, ввоз в Россию, отпуск, реализацию, передачу, применение и передачу на уничтожение лекарственных препаратов. Сведения о лекарственных препаратах и об их обороте — это огромные объемы данных, поскольку к ним относится, в частности, информация об их производстве в пределах РФ, а также за ее пределами, о ввозе, внутреннем перемещении и выводе из оборота.

В соответствии с п. 55 Положения о системе мониторинга ЛП правом на получение содержащейся в системе информации ограниченного доступа обладают:

- а) государственные органы, органы местного самоуправления;
- б) субъекты обращения лекарственных средств в отношении предоставленной ими информации;
- в) граждане в целях проверки нанесенного на лекарственный препарат средства идентификации.

Перечень сведений, содержащихся в Системе мониторинга товаров, установлен Законом № 381-ФЗ, а также постановлениями

²⁰ Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

²¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 27.07.2006.

²² Устав общества с ограниченной ответственностью «Оператор-ЦРПТ» // Честный знак. URL: https://честныйзнак.рф/upload/Устав_Оператор-ЦРПТ_СГЧП_19.11.2019.pdf (дата обращения: 18.11.2022).

²³ Валиев Ф. Н. Направления повышения эффективности системы цифровой маркировки и прослеживаемости товаров // Экономика и предпринимательство. 2021. № 9. С. 188.

Правительства РФ от 26.04.2019 № 515²⁴ и от 31.12.2019 № 1955²⁵. Так, в системе содержатся сведения о зарегистрированных в ней участниках оборота товаров, подлежащих обязательной маркировке; сведения о таких товарах и нанесенных на них средствах идентификации; сведения о технических средствах информационного обмена; сведения о нарушениях требований об обязательной маркировке товаров; сведения о вводе в оборот, об обороте и о выводе товара из оборота. Правила обеспечения доступа к информации, содержащейся в Системе мониторинга товаров, утверждены постановлением Правительства РФ от 31.12.2019 № 1955 (далее — Правила).

Согласно п. 4 и 26 Правил информация ограниченного доступа, содержащаяся в Системе мониторинга товаров, предоставляется оператором участникам информационной системы:

- а) государственным органам;
- б) участникам оборота товаров в отношении сделок с товаром, совершенным соответствующим участником;
- в) пользователям информационной системы.

Из смысла п. 2 и 3 Правил следует, что доступ обеспечивается оператором на недискриминационной и безвозмездной основе. Кроме того, запрещается использование информации о движении товара, содержащейся в системе, и агрегированной информации о движении таких товаров, доступ к которой обеспечивается оператором, в коммерческих интересах третьих лиц, если иное не установлено законодательством РФ.

Рассмотренные правовые акты позволяют сделать вывод о том, что в отношении Системы мониторинга ЛП и Системы мониторинга товаров определен закрытый перечень субъектов, обладающих правом на получение содержащихся в них сведений ограниченного доступа. Третьи лица имеют доступ к такой информации только в той мере, в которой она касается непосредственно их деятельности, в частности, речь идет об информации, внесенной ими самостоя-

тельно. Участники оборота товаров не обладают возможностью на какой-либо основе (возмездной, безвозмездной) приобрести данные, содержащиеся в информационных системах, касающиеся деятельности других участников рынка.

В то же время из положений, устанавливающих перечень сведений, содержащихся в рассматриваемых информационных системах, вытекает, что это беспрецедентные объемы данных. Кроме того, характер вносимых участниками оборота данных свидетельствует о высоком потенциале их монетизации. Например, наличие у коммерческой организации оперативной информации о том, какова динамика продаж отдельных товаров у конкурентов, могло бы помочь при принятии тех или иных экономически значимых решений. Вопрос о целесообразности монетизации такого рода данных является достаточно дискуссионным. Представляется, что ситуация, при которой на рынке можно будет приобрести данные о коммерческой деятельности конкурентов, имеет больше недостатков, чем преимуществ. Это может привести к нарушению режима коммерческой тайны, что повлечет неблагоприятные последствия для обладателя данных в виде снижения доходов, возникновения неоправданных расходов, потери положения на рынке и других коммерческих затрат. Наличие у субъектов предпринимательской деятельности доступа к такого рода чувствительным данным повысит вероятность появления на рынке картелей, вследствие чего могут быть ущемлены права не только потребителей, но и государства. Бесконтрольный оборот данных может создать риски для информационной безопасности и экономической стабильности государства.

Отдельные вопросы предоставления информации ограниченного доступа из рассматриваемых ГИС урегулированы распоряжением Правительства РФ от 08.05.2019 № 899-р²⁶ (далее — Распоряжение), которым утверждены существенные условия соглашения о государ-

²⁴ Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 № 515 (ред. от 18.04.2020) «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.05.2019.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1955 «Об обеспечении доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 09.01.2020.

²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2019 № 899-р «Об утверждении существенных условий соглашения о государственно-частном партнерстве, заключаемого в целях создания, эксплуатации и техни-

ственно-частном партнерстве, заключенном между Минпромторгом России (публичный партнер) и компанией Оператор-ЦРПТ (частный партнер) в 2019 г. в рамках Петербургского международного экономического форума²⁷. В соответствии с пунктами 1–3 приложения № 3 Распоряжения правомочия обладателя информации, содержащейся в Системе мониторинга ЛП и Системе мониторинга товаров, осуществляет Минпромторг России, выступающий публичным партнером. Частный партнер Оператор-ЦРПТ тем не менее вправе обрабатывать такую информацию, однако при соблюдении одного из условий:

- а) обработка осуществляется в интересах и по поручению участника оборота соответствующих товаров;
- б) обработка осуществляется в статистических или иных исследовательских целях при условии обязательного обезличивания данных;
- в) обработка осуществляется в целях предоставления доступа уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, пунктом 4 приложения № 3 Распоряжения установлен перечень услуг, которые Оператор-ЦРПТ может оказывать различным лицам, обрабатывая содержащуюся в системах информацию ограниченного доступа, в случаях, установленных законодательством. В частности, к таким услугам отнесены обработка обезличенных данных, в том числе для статистических и иных исследовательских целей; обработка информации в интересах и по поручению участников оборота — в отношении данных, внесенных ими в систему; обработка сведений в целях проверки потребителями легальности приобретаемых товаров. Предусматривается также оказание на безвозмездной основе аналитических услуг с использованием ограниченной информации федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным в сфере прослеживаемости отдельных групп товаров и осуществляющим мониторинг оборота маркированных товаров. Пунктом 5 приложения № 3 Распоряжения установлено, что частный партнер не вправе осуществлять иные виды приносящей доход деятельности с использованием информации из единой системы маркировки,

за исключением видов деятельности, определяемых Правительством РФ.

Важно обратить внимание на п. 6 приложения № 3 Распоряжения, из которого следует, что обработку данных и оказание перечисленных выше услуг Оператор-ЦРПТ должен осуществлять с учетом ограничений, установленных законодательством РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации, о персональных данных, о государственной тайне, законодательством РФ в отношении коммерческой тайны и иной охраняемой законом тайны.

Таким образом, мы видим, что участники оборота товаров, подлежащих маркировке, в силу нормативных требований обязаны вносить широкий перечень сведений о своей коммерческой деятельности в информационные системы, оператором которых является единый субъект. Иными словами, ценная информация накапливается в больших объемах в одних руках. Как было сказано выше, действующее регулирование не допускает монетизации данных, однако нельзя исключать вероятности этого в будущем. При таком развитии событий неравный доступ к данным, содержащимся в Системе мониторинга ЛП и Системе мониторинга товаров, приведет к созданию дискриминационных условий для субъектов, конкурирующих в сфере оказания информационных услуг.

С учетом значимости последствий предоставления информации ограниченного доступа из ГИС тем или иным лицам целесообразным является анализ того, каким образом федеральное законодательство обеспечивает ограничение монетизации данных.

Частью 2 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ предусмотрено требование о том, что соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, является обязательным. Использование информации ограниченного доступа в коммерческих целях предполагает их передачу третьим лицам, что фактически приведет к нарушению конфиденциальности такой информации.

Из смысла ч. 8 ст. 20.1 Закона № 381-ФЗ следует, что информация, содержащаяся в Системе

ческого обслуживания объекта, предназначенного для обеспечения маркировки и прослеживаемости отдельных видов товаров» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.05.2019.

²⁷ Первое в России соглашение о ГЧП в области информационных технологий подписано на ПМЭФ // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6523059> (дата обращения: 18.11.2022).

мониторинга товаров, является информацией ограниченного доступа, за исключением информации, отнесенной Правительством РФ к общедоступной информации. Частями 10 и 12 Закона № 381-ФЗ, которыми определены субъекты, обладающие правом доступа к информации ограниченного доступа, возможность предоставления доступа к такой информации третьим лицам не предусмотрена. Кроме того, данным законом установлены исчерпывающие цели (статистические и иные исследовательские) и условия обработки информации, содержащейся в Системе мониторинга товаров, к которым оказание услуг в коммерческих целях не относится. Закон № 61-ФЗ также не содержит положений, допускающих возможность передачи информации, содержащейся в Системе мониторинга ЛП, третьим лицам в коммерческих целях.

Из вышеизложенного следует, что в отношении информации ограниченного доступа, содержащейся в Системе мониторинга товаров и Системе мониторинга ЛП, федеральные законы устанавливают закрытый круг субъектов, обладающих доступом к ним, и исчерпывающий перечень случаев оказания коммерческих услуг с использованием такой информации. Среди них передача информации на возмездной основе в коммерческих интересах третьих лиц не содержится. В связи с этим использование этой информации в коммерческих целях возможно только при условии внесения соответствующих изменений в федеральные законы.

Законодательство РФ, в частности законы № 381-ФЗ и № 61-ФЗ, также не предусматривает право Правительства РФ, равно как и другого органа исполнительной власти, своими нормативными правовыми актами разрешать доступ к информации ограниченного доступа. О невозможности принятия по этому вопросу подзаконного акта свидетельствует сложившаяся в Российской Федерации правотворческая практика. В законодательстве, правоприменительной практике и юридической доктрине

сформировалось однозначное понимание преваляющей роли законов как основных источников российского права. Конституционный Суд РФ в постановлениях от 30.04.1996 № 11-П²⁸ и от 25.06.2001 № 9-П²⁹ указал на допустимость заполнения законодательных пробелов указами Президента РФ, однако это возможно лишь в крайних случаях при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Правительство РФ не относится к числу органов, которые потенциально способны восполнять подобные пробелы; в рассматриваемом случае вопрос не содержит особой необходимости принятия данных решений; установление доступа третьих лиц к информации ограниченного доступа нарушит положения ряда федеральных законов.

Таким образом, коммерческая организация Оператор-ЦРПТ была определена в качестве оператора рассматриваемых ГИС распоряжением Правительства РФ после внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство. Однако оператор был определен в административном порядке, то есть без проведения конкурса или какого-либо иного отбора на конкурентной основе среди других участников рынка. Оператор-ЦРПТ приобрел возможность в монопольном порядке реализовывать функции государственных органов, а участники рынка оборота товаров обязаны осуществлять маркировку своей продукции и передавать все необходимые сведения под угрозой юридической ответственности.

В информационных системах содержатся большие объемы данных о коммерческой деятельности всех участников оборота товаров, подлежащих маркировке средствами идентификации. Такие сведения представляют высокую коммерческую ценность и крайне привлекательны для дальнейшей монетизации. Тем не менее действующее регулирование содержит

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 03.10.1994 № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 27.09.2000 № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

запрет на монетизацию данных из рассматриваемых ГИС и однозначно определяет круг субъектов, обладающих правом на получение из них информации ограниченного доступа. Пересмотр сложившегося подхода к порядку предостав-

ления информации ограниченного доступа из ГИС, предполагающего запрет на монетизацию содержащихся в них данных со стороны их оператора, возможен только посредством внесения изменений в федеральное законодательство.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Л. В., Быковский В. К. Системы обязательной маркировки и прослеживаемости товаров: понятие, виды, цифровая трансформация // *Предпринимательское право*. — 2022. — № 1. — С. 41–51.
2. Валиев Ф. Н. Направления повышения эффективности системы цифровой маркировки и прослеживаемости товаров // *Экономика и предпринимательство*. — 2021. — № 9. — С. 187–195.
3. Ермолова О. Н., Кавелина Н. Ю. Проблемы внедрения маркировки товаров средствами идентификации // *Право и цифровая экономика*. — 2021. — № 3 (13). — С. 11–19.
4. Панова А. С. Маркировка товаров средствами идентификации как средство борьбы с контрафактом в условиях цифровизации // *Предпринимательское право*. — 2022. — № 1. — С. 52–59.
5. Самойлова А. В., Кудрявцева Е. М. Федеральная государственная информационная система мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения — цифровой инструмент в сфере контроля за обращением лекарственных средств // *Вестник Росздравнадзора*. — 2022. — № 3. — С. 6–15.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2022 г.

REFERENCES

1. Andreeva LV, Bykovsky VK. Sistemy obyazatelnoy markirovki i proslezhivaemosti tovarov: ponyatie, vidy, tsifrovaya transformatsiya [Systems of obligatory labeling and traceability of goods: the concept, types, digital transformation]. *Business Law*. 2022;1:41-51. (In Russ.).
2. Valiev FN. Napravleniya povysheniya effektivnosti sistemy tsifrovoy markirovki i proslezhivaemosti tovarov [Digital product marking and traceability system in russia: identifying opportunities for improvement]. *Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2021;9:187-195. (In Russ.).
3. Ermolova ON, Kavelina NYu. Problemy vnedreniya markirovki tovarov sredstvami identifikatsii [Problems of introduction of marking of goods by means of identification]. *Law and Digital Economy*. 2021;3(13):11-19. (In Russ.).
4. Panova AS. Markirovka tovarov sredstvami identifikatsii kak sredstvo borby s kontrafaktom v usloviyakh tsifrovizatsii [Labelling of goods with identification means to combat counterfeit in the conditions of digitalization]. *Business Law*. 2022;1:52-59. (In Russ.).
5. Samoylova AV, Kudryavtseva EM. Federalnaya gosudarstvennaya informatsionnaya sistema monitoringa dvizheniya lekarstvennykh preparatov dlya meditsinskogo primeneniya — tsifrovoy instrument v sfere kontrolya za obrashcheniem lekarstvennykh sredstv [Federal Government Information System of Track and Trace System of Medicines — a digital tool in the field of control over the circulation of medicines]. *Vestnik Roszdravnadzora*. 2022;3:6-15. (In Russ.).