



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-998

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

04 марта 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Котович Ю.
с участием прокурора Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Таргет Ивест» о признании недействующими абзацев шестого и десятого пункта 5 разъяснения Президиума Федеральной антимонопольной службы от 21 февраля 2018 г. № 13 «Об информации, составляющей коммерческую тайну, в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства, осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией»,

установил:

Президиум Федеральной антимонопольной службы 21 февраля 2018 г. утвердил разъяснение № 13 «Об информации, составляющей коммерческую тайну, в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства, осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» (далее – Разъяснение).

Пункт 5 Разъяснения содержит положения, касающиеся соблюдения режима коммерческой тайны в отношении материалов, представляемых в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, при проведении проверки антимонопольным органом, при рассмотрении ходатайств в рамках осуществления государственного контроля за

экономической концентрацией, в абзаце шестом которого указано, что отказ антимонопольного органа в предоставлении доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, как общее правило в отсутствие специальных положений федеральных законов, предусматривающих право на такой доступ или ознакомление, является правомерным и обоснованным (определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 июля 2016 г. № 305-КГ16-9107 по делу № А40-151566/2015; определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09 апреля 2012 г. № 3391/12 по делу № А40-7263/11-145-84, от 16 февраля 2012 г. № 15690/11 по делу № А45-20124/2010; постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 апреля 2016 г. № Ф05-4012/2016 по делу № А40-151566/2015; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 04 августа 2011 г. по делу № А45-20124/2010; постановление ФАС Московского округа от 28 ноября 2011 г. по делу № А40-7263/11-145-84).

В абзаце десятом данного пункта Разъяснения отмечено, что каких-либо иных исключений относительно режима коммерческой тайны в том числе, связанных с правами на ознакомление с такой информацией третьих лиц (кроме непосредственно проверяемого лица) законом не предусмотрено.

Общество с ограниченной ответственностью «Таргет Ивест» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведенных положений Разъяснения, как противоречащих статье 7, частям 1 и 2 статьи 8, статье 9, части 2 статьи 11, частям 4–6 статьи 66 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), части 3 статьи 6 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (далее – Закон о коммерческой тайне), части 1 статьи 26 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), как принятых органом государственной власти, не имеющим полномочий на толкование положений законодательства, регулирующего режим коммерческой тайны. По мнению административного истца, Разъяснение в оспариваемой части вводит новые правила, не предусмотренные положениями названных федеральных законов, рассчитанные на неоднократное применение, обязательные для должностных лиц Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) и ее территориальных управлений, ограничивает доступ к информации и сведениям, которыми могут быть затронуты права Общества, в том числе право на судебную защиту при оспаривании решений ФАС России об отказе в удовлетворении ходатайств о даче согласия на приобретение прав, позволяющих определять условия осуществления предпринимательской деятельности, на основании пункта 8 части 1 статьи 28 Закона о защите конкуренции.

В обоснование требования административный истец указал, что позиции, изложенные в оспариваемых абзацах пункта 5 Разъяснения, антимонопольный орган дважды применил в отношении Общества, отказав в ознакомлении с

материалами аналитического отчета и положенной в его основу информацией в полном объеме в рамках производства по рассмотрению ходатайства административного истца о даче согласия на совершение сделок экономической концентрации, а также отказав в представлении указанных данных в материалы арбитражного дела, возбужденного по требованию Общества об оспаривании решений ФАС России об отказе в даче согласия на совершение сделок экономической концентрации.

В судебном заседании представители Общества Ермоленко С.С. и Терещенко Д.С. просили удовлетворить административный иск.

Административный ответчик ФАС России в письменных возражениях на административный иск указала, что Разъяснение издано в пределах предоставленных федеральному органу полномочий, оспариваемые положения соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Представитель ФАС России Голованова Т.А. поддержала изложенную в возражениях правовую позицию и просила отказать в удовлетворении требования.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление частично не согласилось с доводами административного искового заявления, указав, что положения абзаца шестого пункта 5 Разъяснения соответствуют действительному смыслу разъясняемых предписаний Закона о защите конкуренции, Закона о коммерческой тайне. В положениях абзацев шестого и десятого пункта 5 Разъяснения, по мнению Минюста России, выявлено внутреннее противоречие, касающееся вопроса наличия либо отсутствия исключений для режима конфиденциальности коммерческой тайны, предусмотренных законодательством Российской Федерации, которое в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 № 96, относится к коррупциогенным факторам и фактически предоставляет должностным лицам ФАС России возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Минюст России считает, что положение абзаца десятого пункта 5 Разъяснения не соответствует действительному смыслу разъясняемых норм указанных федеральных законов, а также противоречит абзацу шестому пункта 5 оспариваемого акта.

Представитель Минюста России Додонов К.В. в судебном заседании просил административный иск удовлетворить частично.

Выслушав стороны, заинтересованное лицо, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С.,

полагавшей заявленное требование не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

ФАС России согласно пункту 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (далее – Положение), является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В силу пунктов 5, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции, пункта 5.4 Положения с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России обобщает и анализирует практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывает рекомендации по применению антимонопольного законодательства.

Материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства рассматривают коллегиальные органы ФАС России и дают разъяснения по вопросам его применения (пункт 1 части 4 статьи 23 Закона о защите конкуренции).

По результатам рассмотрения материалов изучения и обобщения практики применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства к отношениям, связанным с получением, использованием и предоставлением доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, в целях обеспечения предусмотренных Законом о защите конкуренции прав лиц, привлекаемых к рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, лиц, в отношении которых проводятся проверки соблюдения антимонопольного законодательства, а также при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией коллегиальным органом ФАС России – Президиумом – принято Разъяснение.

Как отмечено в абзаце втором его преамбулы, Разъяснение не касается вопросов практики применения антимонопольного законодательства в случаях, связанных с получением, использованием и предоставлением доступа к

государственной и иной охраняемой законом тайне, кроме коммерческой тайны.

В соответствии со статьей 3 Закона о коммерческой тайне коммерческая тайна представляет собой 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 (пункт 1).

Информацией, составляющей коммерческую тайну, являются 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 (пункт 2 статьи 3 Закона о коммерческой тайне).

Обладателем информации, составляющей коммерческую тайну, является лицо, которое владеет информацией, составляющей коммерческую тайну, на законном основании, ограничило доступ к этой информации и установило в отношении ее режим коммерческой тайны (пункт 4 статьи 3 Закона о коммерческой тайне).

Частью 1 статьи 10 Закона о коммерческой тайне установлены меры по охране конфиденциальности информации, принимаемые ее обладателем. В силу части 2 данной нормы закона режим коммерческой тайны считается установленным после принятия обладателем информации, составляющей коммерческую тайну, мер, указанных в части 1 статьи 10 Закона о коммерческой тайне.

Должностные лица органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственные или муниципальные служащие указанных органов без согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, не вправе разглашать или передавать другим лицам, органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления ставшую известной им в силу выполнения должностных (служебных) обязанностей информацию, составляющую коммерческую тайну, за исключением случаев, предусмотренных Законом о коммерческой тайне, а также не вправе использовать эту информацию в корыстных или иных личных целях (часть 2 статьи 13 Закона о коммерческой тайне).

Исходя из положений части 3 статьи 25 и части 1 статьи 26 Закона о защите конкуренции информация, составляющая коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, предоставляется в антимонопольный орган в соответствии с требованиями, установленными федеральными законами.

Данная информация, полученная антимонопольным органом при осуществлении своих полномочий, не подлежит разглашению, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Из изложенных норм федеральных законов следует, что на антимонопольный орган возложена обязанность по сохранению полученной в рамках осуществления своих полномочий информации, составляющей коммерческую тайну хозяйствующего субъекта, при этом предоставление ФАС России права на ознакомление с такими сведениями третьему лицу возможно исключительно с согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, за исключением случаев, предусмотренных Законом о коммерческой тайне, что согласуется с положениями статьи 6, части 2 статьи 13 Закона о коммерческой тайне, части 1 статьи 26 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, вопреки утверждениям административного истца и заинтересованного лица содержащиеся в абзацах шестом и десятом пункта 5 Разъяснения положения о том, что отказ антимонопольного органа в предоставлении доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, как общее правило в отсутствие специальных положений федеральных законов, предусматривающих право на такой доступ или ознакомление, является правомерным и обоснованным, а также о том, что каких-либо исключений относительно режима коммерческой тайны, в том числе связанных с правами на ознакомление с такой информацией третьих лиц (кроме непосредственно проверяемого лица), законом не предусмотрено, не противоречат требованиям Закона о коммерческой тайне и Закона о защите конкуренции.

Разъяснение в оспариваемой части не изменяет и не дополняет действующих положений законодательства, а воспроизведенные в нем конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

Довод административного истца о превышении ФАС России своих полномочий при осуществлении толкования норм, относящихся к правовому режиму коммерческой тайны, суд считает необоснованным. Выводы антимонопольного органа, изложенные в оспариваемых абзацах пункта 5 Разъяснения, прямо следуют из содержания упомянутых норм, в том числе из содержания статьи 26 Закона о защите конкуренции, и применяются к правоотношениям, связанным с получением, использованием и предоставлением доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, в целях обеспечения предусмотренных Законом о защите конкуренции прав лиц, в том числе при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией.

Следовательно, Разъяснение утверждено полномочным федеральным органом.

Ссылка административного истца на несоответствие оспариваемых положений Разъяснения нормам АПК РФ, регулирующего порядок судопроизводства в арбитражных судах, несостоятельна. Разъяснение касается вопросов предоставления антимонопольным органом доступа третьим лицам к информации, составляющей коммерческую тайну, то есть действует при реализации антимонопольным органом своих полномочий посредством предусмотренных законодательством административных процедур (рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, проведение проверки соблюдения антимонопольного законодательства, осуществление государственного контроля за экономической концентрацией) во внесудебном порядке.

Правовая оценка содержания абзаца десятого пункта 5 Разъяснения в соответствии с требованиями Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 № 96, приведенная Минюстом России, является ошибочной в связи с тем, что Разъяснение к нормативным правовым актам не относится.

В соответствии с требованиями пункта 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Таргет Ивест» о признании недействующими абзацев шестого и десятого пункта 5 разъяснения Президиума Федеральной антимонопольной службы от 21 февраля 2018 г. № 13 «Об информации, составляющей коммерческую тайну, в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства, осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова