



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-173

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

3 июня 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Рыженкова А.М.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Таргет Инвест» 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»

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Таргет Инвест» и дополнению к ней на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. по делу № АКПИ20-998, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Таргет Инвест» Евсеева М.Л., Ермоленко С.С., Терещенко Д.С., поддержавших доводы апелляционной жалобы и дополнения к

ней, представителя Федеральной антимонопольной службы Головановой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

21 февраля 2018 г. Президиум Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) 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 названного пункта 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 9 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 4 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 этого же 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 Инвест» (далее также – ООО «Таргет Инвест», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведённых положений Разъяснения, полагая их противоречащими статье 7, частям 1, 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.

В обоснование заявленного требования ООО «Таргет Инвест» указало, что Разъяснение является актом, содержащим разъяснения законодательства и обладает нормативными свойствами, издано ФАС России с превышением полномочий, оспоренные положения вводят не предусмотренные законами новые правила, ограничивающие доступ к информации и сведениям, которыми могут быть затронуты права Общества, создают неустранимое препятствие в реализации права на судебную защиту лицу, оспаривающему в суде действия ФАС России, позволяют антимонопольному органу уклониться от представления доказательств по делу без заявления ходатайства о проведении закрытого судебного заседания, в рамках которого сторонами представляются доказательства по делу, составляющие коммерческую тайну.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что, руководствуясь оспоренными положениями Разъяснений, ФАС России отказала ему в ознакомлении с материалами аналитического отчёта и положенной в его основу информацией в полном объёме в рамках производства по рассмотрению ходатайства о даче согласия на совершение сделок экономической концентрации, а также отказала в представлении этих данных в материалы арбитражного дела, возбуждённого по требованию Общества об оспаривании решений ФАС России об отказе в даче согласия на совершение сделок экономической концентрации.

ФАС России, привлечённая судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признала, указав, что Разъяснение издано в пределах предоставленных полномочий, указанные в Разъяснении нормы и сопутствующая им интерпретация соответствуют действительному смыслу разъясняемых нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), участвующее в административном деле в качестве заинтересованного лица, в отзыве на административный иск указало, что положения абзаца шестого пункта 5 Разъяснения соответствуют действительному смыслу разъясняемых предписаний Закона о защите конкуренции, Закона о коммерческой тайне. Минюст России полагает, что в положениях абзацев шестого и десятого пункта 5 Разъяснения выявлено внутреннее противоречие, касающееся 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, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, относится к

коррупциогенным факторам и фактически предоставляет должностным лицам ФАС России возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. В связи с чем положение абзаца десятого пункта 5 Разъяснения, по мнению Минюста России, не соответствует действительному смыслу разъясняемых норм указанных федеральных законов, а также противоречит абзацу шестому пункта 5 оспариваемого акта.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «Таргет Инвест» отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней административный истец просит об отмене решения суда первой инстанции и о принятии по административному делу нового решения об удовлетворении административного искового заявления, ссылаясь на то, что суд неверно применил нормы материального права. Полагает, что Разъяснение издано ФАС России с превышением полномочий, так как данный орган не уполномочен давать разъяснения по вопросам правового режима коммерческой тайны; абзацы шестой, десятый пункта 5 Разъяснения не обеспечивают лицу возможность ознакомиться с документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, что противоречит пункту 2 статьи 3, части 2 статьи 10 Закона о коммерческой тайне во взаимосвязи с частью 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации; оспоренные положения сокращают перечень оснований, по которым ФАС России обязана раскрывать коммерческую тайну, позволяют антимонопольному органу уклониться от представления доказательств в рамках арбитражного судопроизводства, создают для участников арбитражного судопроизводства неравные условия и препятствуют участнику рынка защищать свои права в судебном порядке.

ФАС России в письменных возражениях на апелляционную жалобу Общества полагает, что решение суда первой инстанции законно и обоснованно, а правовые основания для удовлетворения апелляционной жалобы отсутствуют.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу ООО «Таргет Инвест» поддержал свою правовую позицию по данному административному делу, изложенную в письме от 3 марта 2021 г. № 01-22777/21, просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие представителя названного министерства.

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации представитель Минюста России не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами),

рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными этой статьёй (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, 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 (пункт 2 части 5).

Приведённые законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции применены правильно.

Закон о защите конкуренции предусматривает, что антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства; обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению. Материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства рассматривают коллегиальные органы и дают разъяснения по вопросам его применения (пункты 5, 9 части 2, пункт 1 части 4 статьи 23 Закона о защите конкуренции).

Согласно пунктам 1, 5.4, 5.12, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, который в числе прочего осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, обобщает и анализирует практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывает рекомендации по применению антимонопольного законодательства; осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; правомочна давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции службы.

Реализуя предоставленные полномочия, 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.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что изложенные в оспариваемых абзацах пункта 5 Разъяснения не изменяют и не дополняют действующие положения законодательства, а воспроизведённые в них конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых ими нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

Закон о коммерческой тайне регулирует отношения, связанные с установлением, изменением и прекращением режима коммерческой тайны в отношении информации, которая имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности её третьим лицам.

Пункт 1 статьи 3 названного закона раскрывает содержание понятия «коммерческая тайна», согласно которому это режим конфиденциальности информации, позволяющий её обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

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 введён режим коммерческой тайны (пункт 2 статьи 3 Закона о коммерческой тайне).

Охрану конфиденциальности информации регламентирует статья 10 Закона о коммерческой тайне.

В силу части 1 названной статьи закона меры по охране конфиденциальности информации, принимаемые её обладателем, должны включать в себя: определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну; ограничение доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, путём установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка; учёт лиц, получивших доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, и (или) лиц, которым такая информация была предоставлена или передана;

регулирование отношений по использованию информации, составляющей коммерческую тайну, работниками на основании трудовых договоров и контрагентами на основании гражданско-правовых договоров; нанесение на материальные носители, содержащие информацию, составляющую коммерческую тайну, или включение в состав реквизитов документов, содержащих такую информацию, грифа «Коммерческая тайна» с указанием обладателя такой информации.

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).

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

На основании части 1 статьи 26 этого же закона 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.

Учитывая положения приведённых выше правовых норм, ФАС России изложила в оспоренном (в части) пункте 5 соответствующие разъяснения.

Суд первой инстанции правильно указал, 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.

Довод ООО «Таргет Инвест», повторённый в апелляционной жалобе, о несоответствии действующему законодательству положений, содержащихся в абзацах шестом и десятом пункта 5 Разъяснения, судом первой инстанции

проверялся, правильно был признан несостоятельным, как основанный на неверном толковании норм материального права.

Выводы ФАС России в оспоренных положениях Разъяснения 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, 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), являются правомерными и обоснованными, в полной мере соответствуют требованиям Закона о коммерческой тайне и Закона о защите конкуренции.

Эти позиции Разъяснения 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.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что оспоренные положения Разъяснения сокращают перечень оснований, по которым ФАС России обязана раскрывать коммерческую тайну, ошибочно, не следует непосредственно из содержания абзацев шестого и десятого пункта 5 Разъяснения.

Довод апелляционной жалобы о превышении ФАС России своих полномочий при осуществлении оспоренных разъяснений, так как данный орган не уполномочен давать разъяснения по вопросам правового режима коммерческой тайны, несостоятелен.

Содержание абзацев шестого и десятого пункта 5 Разъяснения полностью соответствует, в частности, части 1 статьи 26 Закона о защите конкуренции, какие-либо общеобязательные правила (в том числе по вопросам правового режима коммерческой тайны), не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями, не устанавливает, касается вопросов практики применения антимонопольного законодательства в случаях, связанных с получением, использованием и предоставлением доступа к коммерческой тайне.

Оценка Минюстом России содержания абзаца десятого пункта 5 Разъяснения в соответствии с требованиями Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, лишена правовых оснований, так как Разъяснение к нормативным правовым актам не относится.

Утверждение в апелляционной жалобе о несоответствии оспариваемых положений Разъяснения требованиям арбитражного процессуального законодательства, регулирующего порядок судопроизводства в арбитражных судах, в том числе проведение судебного разбирательства в закрытом судебном заседании, ошибочно, так как Разъяснение касается вопросов предоставления антимонопольным органом доступа третьим лицам к информации,

составляющей коммерческую тайну, то есть действует при реализации антимонопольным органом своих полномочий предусмотренных законодательством административных процедур (рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, проведение проверки соблюдения антимонопольного законодательства, осуществление государственного контроля за экономической концентрацией) во внесудебном порядке и не охватывает порядок предоставления суду информации, составляющей коммерческую тайну, при оспаривании ненормативных актов антимонопольного органа.

Доводы в апелляционной жалобе и дополнении к ней о том, что оспоренные положения создают закрытость процедуры контроля за экономической концентрацией, лишают участников действий, подлежащих контролю за экономической концентрацией, позволяют антимонопольному органу уклониться от представления доказательств в рамках арбитражного судопроизводства, создают для участников арбитражного судопроизводства неравные условия и препятствуют участнику рынка защищать свои права в судебном порядке, голословны и не следуют непосредственно из содержания оспоренных положений. Кроме того, в определении Арбитражного суда г. Москвы от 30 декабря 2020 г. об отказе в удовлетворении заявления ООО «Таргет Инвест» о наложении судебного штрафа, с которым, по сути, не согласно Общество, отсутствуют ссылки на абзацы шестой и десятый пункта 5 Разъяснения.

Достаточность объёма доказательств, представленных антимонопольным органом в рамках рассмотрения конкретного дела в арбитражном суде с участием Общества, не подлежит оценке при рассмотрении данного административного дела.

Ссылка в апелляционной жалобе на абзац второй пункта 55 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», устанавливающий, что, поскольку судебное разбирательство не подменяет установленный законом порядок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства (статьи 39, 43 Закона о защите конкуренции), дополнительные доказательства принимаются арбитражным судом в случае, если лицо, ходатайствующее об их принятии, включая антимонопольный орган, обосновало невозможность их представления на стадии рассмотрения дела в антимонопольном органе по причинам, не зависящим от него, и суд признает эти причины уважительными, в частности если имелись объективные препятствия для получения и (или) представления доказательств до вынесения оспариваемого акта, не влечёт отмену обжалованного решения, которым в порядке абстрактного нормоконтроля была проверена и подтверждена законность абзацев шестого и десятого пункта 5 Разъяснения.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции о законности Разъяснения в оспариваемой части,

оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

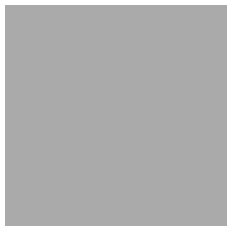
решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Таргет Инвест» – без удовлетворения.

Председательствующий

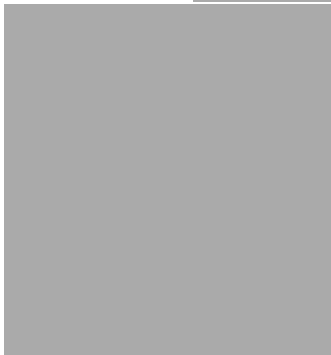


Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



А.М. Рыженков