



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-165

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

13 мая 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,

Бугакова О.А.,
Корнелюк Е.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.,

с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «КомпАс ТЕЛЕКОМ», общества с ограниченной ответственностью «Рэй-Связь», общества с ограниченной ответственностью «Битрэк», общества с ограниченной ответственностью «Фридом», общества с ограниченной ответственностью «Гуднэт», общества с ограниченной ответственностью «Информационные технологии 21 ВЕК» о признании частично недействующими подпункта «б» пункта 10, подпункта «г» пункта 13 Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2106,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2106 (далее также – Постановление № 2106) утверждены Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (далее также – Правила). Нормативный правовой акт размещён 23 ноября 2022 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации»

(<http://pravo.gov.ru>), опубликован 28 ноября 2022 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 48, ст. 8479.

Согласно подпункту «б» пункта 10 Правил в состав информации, подлежащей опубликованию владельцем инфраструктуры в соответствии с данными правилами, входит в том числе порядок формирования цены (тарифа) за предоставление доступа к инфраструктуре, включая условия дифференциации цен (тарифов).

По запросу, направленному пользователем инфраструктуры владельцу инфраструктуры в письменной форме, владелец инфраструктуры посредством электронной и (или) почтовой связи предоставляет пользователю инфраструктуры информацию, включающую помимо прочего, порядок формирования цены (тарифа) на предоставление доступа к инфраструктуре, информация о которой запрашивается (подпункт «г» пункта 13 Правил).

Общество с ограниченной ответственностью «КомпАс ТЕЛЕКОМ», общество с ограниченной ответственностью «Рэй-Связь», общество с ограниченной ответственностью «Битрэк», общество с ограниченной ответственностью «Фридом», общество с ограниченной ответственностью «Гуднэт», общество с ограниченной ответственностью «Информационные технологии 21 ВЕК», являющиеся операторами связи, осуществляющими предпринимательскую деятельность с использованием сопряжённых объектов инфраструктуры, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими подпункта «б» пункта 10, подпункта «г» пункта 13 Правил в той мере, в какой они допускают придаваемое им при правоприменении такое толкование, которое позволяет владельцам инфраструктуры не публиковать в открытом доступе математический расчёт тарифа на доступ к инфраструктуре (порядок расчёта) с расшифровкой цифровых показателей, применяемых при расчёте тарифа исходя из сведений о фактически понесённых расходах, необходимых для обеспечения доступа к инфраструктуре, а также отказывать пользователям инфраструктуры в предоставлении информации о расчёте тарифа в отношении конкретных объектов инфраструктуры, к которым предоставляется доступ по договору, с расшифровкой цифровых показателей, применяемых при расчёте, сведений о сумме расходов, включаемых в тариф на доступ к инфраструктуре, с расшифровкой перечня, видов и объёмов выполненных работ, затраты на выполнение которых подлежат компенсации в порядке, предусмотренном пунктом 39 Правил, об источниках информации, из которых получены цифровые значения показателей, применяемых при расчёте тарифа, и которые могут быть подтверждены первичной учётной документацией в случае такой необходимости.

По мнению административных истцов, оспариваемые предписания Правил допускают формальное исполнение владельцем инфраструктуры (субъектом естественной монополии) обязанностей по информированию о порядке формирования тарифов за предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи без предоставления сведений о расчётах,

видах и суммах затрат, включаемых собственником инфраструктуры в состав тарифов; позволяют отказывать пользователям инфраструктуры в праве на получение сведений о показателях финансово-хозяйственной деятельности владельца инфраструктуры, касающихся структуры и объёма затрат, учитываемых при расчёте тарифов за предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, в объёме, достаточном для объективной оценки достоверности и экономической обоснованности тарифов. Такое толкование и применение оспариваемых положений Правил на практике судами и антимонопольными органами не только не соответствует, но и прямо противоречит целям правового регулирования, закреплённым в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также общим принципам гражданского законодательства, предполагающим равенство переговорных возможностей для всех участников гражданских правоотношений.

Административные истцы полагают, что подпункт «б» пункта 10, подпункт «г» пункта 13 Правил в оспариваемой части не позволяют пользователю инфраструктуры определять экономическое обоснование формирования цены, что лишает пользователей инфраструктуры права на заключение договора с владельцем инфраструктуры по экономически обоснованной цене. По их мнению, владельцы инфраструктуры в соответствии с пунктом 13 Правил по запросу пользователей инфраструктуры должны предоставлять информацию о числовых выражениях состава затрат, отнесённых на формирование цены (тарифа) за пользование инфраструктурой; нераскрытие сведений о числовых выражениях понесённых затрат лишает пользователей инфраструктуры возможности защиты своих прав в порядке, установленном Федеральным законом «О защите конкуренции», поскольку обязанность доказывания нарушения антимонопольного законодательства возлагается на пользователя инфраструктуры.

Федеральная антимонопольная служба, уполномоченная представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указала, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

В судебном заседании представители административных истцов Коваленко И.М., Крутихин Д.В. настаивали на удовлетворении заявленных требований.

Представитель Правительства Российской Федерации Мелентьева Э.А. поддержала изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просила отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителей административных истцов Коваленко И.М., Крутихина Д.В., возражения представителя Правительства Российской Федерации Мелентьевой Э.А., проверив оспариваемые нормативные положения на

соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Согласно части 3 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» в целях предупреждения создания дискриминационных условий могут устанавливаться федеральным законом или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации правила недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий, регулирование деятельности которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», а также к объектам инфраструктуры, используемым этими субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в сферах деятельности естественных монополий.

Реализуя предоставленные ему полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 2106 утвердило Правила, определяющие условия и порядок обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, которая используется или может быть использована для оказания услуг в сфере общедоступной электросвязи.

Постановление № 2106 принято взамен постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 1284 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи» в целях реализации механизма «регуляторной гильотины» в силу статьи 15 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Процедура издания, введения в действие и опубликования Правил соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Следовательно, Правила изданы Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом. Данные обстоятельства ранее также установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2024 г. № АКПИ23-1000.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу, являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, а также государственная защита прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 8, часть 1 статьи 45) и, кроме того, не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (часть 2 статьи 34).

На основании приведённых конституционных положений статьёй 10 Федерального закона «О защите конкуренции» установлен запрет на совершение действий (бездействия), результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределённого круга потребителей, в том числе установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, создание дискриминационных условий.

В пункте 10 Правил указан исчерпывающий состав информации, подлежащей опубликованию владельцем инфраструктуры.

Так, в оспариваемых предписаниях Правил содержатся указания для субъектов естественных монополий – владельцев инфраструктуры о необходимости раскрытия информации о порядке формирования цены (тарифа) за предоставление доступа к инфраструктуре, включая условия дифференциации цен (тарифов), а также о раскрытии такой информации по запросу пользователей инфраструктуры.

Под порядком формирования тарифов на предоставление доступа к инфраструктуре понимается последовательность действий по установлению цен (тарифов), включая состав затрат, учитываемых при их формировании.

Данное определение содержится в приказе Федеральной антимонопольной службы от 6 октября 2023 г. № 705/23 «Об утверждении рекомендуемых форм раскрытия информации, предусмотренной Правилами недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2017 г. № 1700-ПП».

Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2106, а также рекомендаций по заполнению указанных форм», который принят во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2106.

Экономически обоснованный состав затрат, учитываемый при формировании тарифов, содержится в пункте 39 Правил, а также в Методических рекомендациях по установлению цен (тарифов) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, утверждённых приказом Федеральной антимонопольной службы от 18 мая 2023 г. № 289/23, также изданных во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2106.

Пункт 39 Правил, предусматривая установление цен (тарифов) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи на уровне, обеспечивающем возмещение экономически обоснованных расходов владельцев инфраструктуры на предоставление доступа к инфраструктуре, в абзацах четвёртом – восьмом определяет перечень возможных расходов владельца инфраструктуры в связи с обеспечением доступа к инфраструктуре, не устанавливая при этом императивные требования к условиям договора, предписывающие учёт всех указанных в них расходов в цене (тарифе) на предоставление доступа к инфраструктуре в обязательном порядке при заключении каждого договора.

По мнению Правительства Российской Федерации, указанная информация является достаточной для пользователя инфраструктурой для заключения договора на предоставление права пользования инфраструктурой.

Информация, предусмотренная пунктом 13 Правил, предоставляется за исключением случаев, когда составляет государственную тайну, а также за исключением иных случаев, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 14 Правил).

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» 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.

Таким образом, раскрытие состава затрат в числовых выражениях является информацией, составляющей коммерческую тайну владельца инфраструктуры, которая в силу Федерального закона «О коммерческой тайне» охраняется государством, и раскрытие информации о затратах, отнесённых на формирование цен (тарифа) на предоставление доступа к инфраструктуре, в числовых выражениях означало бы нарушение права владельца инфраструктуры на коммерческую тайну.

Оспариваемое правовое регулирование осуществлено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, направлено на формирование надлежащего механизма ценообразования в сфере доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, обеспечивающего баланс экономических интересов владельцев инфраструктуры и пользователей инфраструктуры, и не может рассматриваться как нарушающее права административных истцов.

Раскрытие владельцами инфраструктуры информации о числовых выражениях затрат, отнесённых на формирование цены (тарифа) за пользование инфраструктурой, не предусмотрено оспариваемым нормативным правовым актом.

Оценка использования математического расчёта тарифа на доступ к инфраструктуре (порядок расчёта) с расшифровкой цифровых показателей, применяемых при расчёте тарифа, достоверность проведённого математического расчёта лежат за пределами рассмотрения вопроса в порядке абстрактного нормоконтроля.

В свою очередь, пользователь инфраструктуры не лишён возможности в случаях наличия признаков нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» в действиях владельца инфраструктуры обратиться в антимонопольный орган с соответствующим заявлением.

Согласно части 2 статьи 44 Федерального закона «О защите конкуренции» в случае невозможности представления документов, свидетельствующих о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, указывается причина невозможности их представления, а также предполагаемое лицо или орган, у которых документы могут быть получены, при этом на основании части 6 статьи 44 поименованного закона антимонопольный орган вправе запрашивать сведения, пояснения в письменной или устной форме, связанные с обстоятельствами, изложенными в заявлении или материалах.

Между тем оценка экономического обоснования устанавливаемых владельцами инфраструктуры цен (тарифов) за пользование инфраструктурой находится в исключительной компетенции антимонопольного органа в рамках осуществления государственного контроля за соблюдением требований, определённых Правилами, в пределах установленных полномочий по вопросам соблюдения антимонопольного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о естественных монополиях.

Следовательно, Федеральным законом «О защите конкуренции», вопреки доводам административных истцов, прямо предусмотрены возможность подачи заявления о нарушении антимонопольного законодательства без приложения документов, которые не могут находиться в распоряжении заявителя по объективным причинам, и право антимонопольного органа на самостоятельное получение таких документов для надлежащего рассмотрения обстоятельств, указанных в заявлении.

Подпункт «б» пункта 10, подпункт «г» пункта 13 Правил также не противоречат нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку гражданское законодательство не регулирует порядок определения экономически обоснованного размера затрат, отнесённых на формирование цены (тарифа) за пользование инфраструктурой.

Законодательство Российской Федерации не содержит каких-либо норм, иным способом определяющих перечень расходов владельца инфраструктуры, которые могут быть учтены при расчёте цены (тарифа) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи.

Оспариваемые предписания изложены понятным и доступным образом, отвечают критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при их применении, а потому не могут расцениваться как нарушающее права административных истцов.

Доводы административных истцов, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с их точки зрения, изменений в действующее регулирование, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Указание административных истцов на судебные акты арбитражных судов не может служить основанием для удовлетворения заявленных требований. Проверка правильности выбора и применения арбитражным судом оспариваемых положений нормативного правового акта осуществляется с учётом фактических обстоятельств конкретного дела и не является предметом нормоконтроля по данному административному делу.

Учитывая, что подпункт «б» пункта 10, подпункт «г» пункта 13 Правил не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административных истцов, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «КомпАс ТЕЛЕКОМ», общества с ограниченной ответственностью «Рэй-Связь», общества с ограниченной ответственностью «Битрэк», общества с ограниченной ответственностью «Фридом», общества с ограниченной ответственностью «Гуднэт», общества с ограниченной ответственностью «Информационные технологии 21 ВЕК» о признании частично недействующими подпункта «б» пункта 10, подпункта «г» пункта 13 Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре для

размещения сетей электросвязи, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 2106, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов

О.А. Бугаков

Е.С. Корнелюк