



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-160

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 июля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Сабурова Д.Э.,
Тютина Д.В.

при секретаре
с участием прокурора

Нестеровой Д.Г.
Докучаевой Е.Н.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 мая 2026 г. по делу № АКПИ26-165, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Коваленко И.М., представителя общества с ограниченной ответственностью «Битрэк» Крутихина Д.В., поддержавших апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства

Российской Федерации Яшиной О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Докучаевой Е.Н., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 22 ноября 2022 г. № 2106 (далее – Постановление № 2106) утвердило Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (далее – Правила), размещённые 23 ноября 2022 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и опубликованные 28 ноября 2022 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации», № 48.

Подпунктом «б» пункта 10 Правил предусмотрено, что 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).

Согласно подпункту «г» пункта 13 Правил 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.

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 части, позволяющей 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.

В заявлении указано, что оспариваемые предписания 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 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. В противоречие целям правового регулирования, закреплённым в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) и общим принципам гражданского законодательства, предполагающим равенство переговорных возможностей для всех участников гражданских правоотношений, оспариваемые нормы не позволяют пользователю инфраструктуры определять экономическое обоснование формирования цены, что лишает его права на заключение договора с владельцем инфраструктуры по экономически обоснованной цене.

Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы Федеральной антимонопольной службе, административный иск не признало, указав, что Правила изданы в пределах имеющихся у него полномочий, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и прав административных истцов не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 мая 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано.

В апелляционной жалобе и дополнениях к ней административные истцы, не согласившись с таким решением, просят его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое решение об удовлетворении административного иска. Считают, что суд первой инстанции неверно определил предмет административного иска и обстоятельства, имеющие значение для дела, неправильно истолковал нормы материального права и нарушил нормы процессуального права, выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют нормам антимонопольного законодательства. По их мнению, суд при разрешении данного дела не выполнил требования части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не учёл разъяснения пунктов 34, 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих

разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – Постановление Пленума № 50), не проанализировал и не установил соответствие смысла и содержания оспариваемых норм положениям Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне». Выводы суда в части отнесения установления нарушений антимонопольного законодательства к исключительной компетенции антимонопольного органа не согласуются с разъяснениями постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума № 2).

Также в жалобе ссылаются на то, что режим коммерческой тайны не может быть введён в отношении сведений о показателях расходов, включаемых в состав тарифа на доступ к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи. Такой подход прямо противоречит основным принципам антимонопольного законодательства, направленным на ограничение возможностей для злоупотребления со стороны субъектов естественных монополий, при сохранении баланса интересов собственников инфраструктуры, имеющих право на возмещение расходов и получение разумной прибыли от регулируемой деятельности, и права пользователей на справедливые, недискриминационные условия доступа для размещения сетей электросвязи с прозрачным процессом тарифообразования. Вывод суда о безусловном отнесении к коммерческой тайне числовых показателей затрат, включаемых в тариф на доступ к инфраструктуре, не согласуется с подпунктом «г» пункта 13 во взаимосвязи с пунктами 14, 15 Правил и противоречит пункту 2 части 3 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Правительство Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласилось, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда первой инстанции не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая административным истцам в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к правомерному выводу о том, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «б» пункта 10, подпункта «г» пункта 13 Правил недействующими отсутствует.

В соответствии с частью 3 статьи 10 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.

Исходя из содержания приведённого законоположения, статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», суд верно указал в обжалуемом решении, что Правила приняты Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований к процедуре их принятия, введения в действие и опубликования, установленных Указом 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».

Полномочия Правительства Российской Федерации на издание Правил и соблюдение процедуры их введения в действие ранее уже являлись предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации и подтверждены вступившим в законную силу решением суда от 16 января 2024 г. АКПИ23-1000.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При этом в силу части 7 названной статьи суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет эти обстоятельства в полном объёме.

Из обжалуемого решения видно, что по настоящему административному делу все перечисленные в процессуальном законе обстоятельства судом при рассмотрении и разрешении административного дела были выяснены.

Анализируя содержание подпункта «б» пункта 10, подпункта «г» пункта 13 Правил на соответствие требованиям действующего законодательства,

регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что они не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права, свободы и законные интересы административных истцов в упоминаемых им аспектах не нарушают.

Доводы административных истцов, повторённые ими в апелляционной жалобе и дополнениях к ней, о противоречии оспариваемых положений Правил требованиям действующего законодательства ввиду отсутствия в них обязанности по раскрытию владельцами инфраструктуры информации о математическом расчёте цен (тарифов) на доступ к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи с расшифровкой цифровых показателей, применяемых при расчёте цен (тарифов) исходя из сведений о фактически понесённых расходах, сведений о сумме расходов с расшифровкой перечня, видов и объёмов выполненных работ, затраты на выполнение которых подлежат компенсации, об источниках информации, из которых получены цифровые значения показателей, применяемых при расчёте тарифа, подтверждаемые в случае необходимости первичной учётной документацией, являлись предметом оценки суда при рассмотрении данного дела и обоснованно признаны ошибочными.

Согласно части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещается совершение действий (бездействия) занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, 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.

Из содержания Правил следует, что они определяют 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 (пункт 1), устанавливают исчерпывающий состав информации, подлежащей опубликованию владельцем инфраструктуры, предусматривающий в том числе условие о необходимости раскрытия информации о порядке формирования цены (тарифа) за предоставление доступа к инфраструктуре, включая условия дифференциации цен (тарифов) (пункт 10), о раскрытии такой информации по запросу пользователей инфраструктуры (пункт 13).

Вопросы, связанные с возмещением экономически обоснованных расходов владельцев инфраструктуры на предоставление доступа к инфраструктуре и обеспечением необходимой прибыли владельцев инфраструктуры, урегулированы пунктом 39 Правил, который, 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. При этом, как верно отмечено судом в решении, данные положения не устанавливают 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.

Названным пунктом Правил также определено, что установление цен (тарифов) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи осуществляется с учётом Методических рекомендаций 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, предназначенных для использования владельцами объектов инфраструктуры при установлении цен (тарифов) на предоставление доступа к специальным и сопряжённым объектам инфраструктуры для размещения сетей электросвязи и содержащих экономически обоснованный состав затрат, учитываемый при формировании тарифов.

При рассмотрении данного административного дела суд сделал правомерный вывод о том, что оспариваемое правовое регулирование в полной мере согласуется с положениями Закона о защите конкуренции, статьёй 10 которого требование раскрытия информации о стоимости товаров естественной монополии и размере платы за доступ на товарный рынок установлено в целях обеспечения возможности сопоставления участниками соответствующего товарного рынка условий обращения товаров на товарном рынке и (или) доступа на товарный рынок (пункты 2 и 3 части 3), осуществлено Правительством Российской Федерации в рамках имеющихся у него полномочий и содержит перечень информации, необходимой пользователю инфраструктуры для размещения сетей электросвязи, являющейся достаточной при заключении договора на предоставление права пользования инфраструктурой.

Суд верно указал в решении, что такое правовое регулирование принято в целях предупреждения создания дискриминационных условий, направлено на формирование надлежащего механизма ценообразования в сфере доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи и права, законные интересы административного истца, в том числе на заключение договора с владельцем инфраструктуры по экономически обоснованной цене, не нарушает.

Нормативного правового акта большей юридической силы, закрепляющего иной порядок определения экономически обоснованного размера затрат, отнесённых на формирование цены (тарифа) за пользование инфраструктурой для размещения сетей электросвязи, и другим способом определяющего перечень данных расходов, которые могут быть учтены при расчёте цены (тарифа) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, не имеется.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе суд проанализировал содержание оспариваемых норм во взаимосвязи с пунктами 14, 15 Правил и

обоснованно исходил из того, что не предусмотренное нормами Правил раскрытие состава затрат, касающихся формирования цен (тарифа) на предоставление доступа к инфраструктуре, в числовых выражениях является информацией, составляющей коммерческую тайну владельца инфраструктуры, которая в силу Федерального закона от 29 июля 2024 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» охраняется законом. Следовательно, внесение данной информации в оспариваемый нормативный правовой акт повлекло бы нарушение закреплённого законом права владельца инфраструктуры на коммерческую тайну. На основании пункта 3 части 2 статьи 6.1 названного закона обладатель информации, составляющей коммерческую тайну, имеет право разрешать или запрещать доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, определять порядок и условия доступа к этой информации.

Указание в апелляционной жалобе на то, что отнесение к коммерческой тайне сведений о составе затрат в числовом выражении, применяемых при расчёте тарифа, противоречит части 11 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно которой в отношении бухгалтерской (финансовой) отчётности не может быть установлен режим коммерческой тайны, ошибочно, так как названные сведения не являются бухгалтерской (финансовой) отчётностью.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что сокрытие такой информации противоречит основным принципам антимонопольного законодательства, направленным на ограничение возможностей для злоупотреблений со стороны субъектов естественных монополий, при сохранении баланса интересов собственников инфраструктуры, имеющих право на возмещение расходов и получение разумной прибыли от регулируемой деятельности и права пользователей инфраструктуры на справедливые, недискриминационные условия доступа для размещения сетей электросвязи с прозрачным и достоверным формированием тарифа, является несостоятельной.

Правилами установлено, что цены (тарифы) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи в сопоставимых условиях устанавливаются владельцем инфраструктуры равными для всех пользователей инфраструктуры (пункт 38). Как правильно указано судом в решении, в случае выявления пользователем инфраструктуры в действиях владельца инфраструктуры нарушений в части установления экономически необоснованных цен (тарифов) на предоставление доступа к инфраструктуре он вправе обратиться с соответствующим заявлением в антимонопольный орган, к компетенции которого отнесена в том числе оценка экономического обоснования устанавливаемых владельцами инфраструктуры цен (тарифов) за пользование инфраструктурой. Данный вывод согласуется с содержанием пункта 42 Правил, закрепляющим, что рассмотрение заявлений о нарушении предусмотренного настоящими правилами порядка обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре осуществляется антимонопольным органом в порядке, предусмотренном Законом о защите конкуренции.

Обжалуемое решение не входит в противоречие с разъяснениями, приведёнными в пунктах 5, 14, 61 Постановления Пленума № 2 по вопросу защиты прав лиц, чьи права нарушены в результате неисполнения и нарушения требований антимонопольного законодательства и не вводит неопределённость в практику рассмотрения судами споров, связанных с применением антимонопольного законодательства, как ошибочно полагают административные истцы в апелляционной жалобе, а напротив, основано на положениях данного законодательства.

Довод в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции в нарушение требования части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не установил, соответствует ли применение на практике оспариваемых положений Правил их истолкованию, выявленному судом с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, является необоснованным и опровергается содержанием обжалуемого решения.

Данный довод, по существу, сводится к несогласию с решениями, принятыми антимонопольным органом по конкретным заявлениям операторов связи по преддоговорным спорам, по спорам, связанным с привлечением владельцев инфраструктуры к административной ответственности, а также с рядом судебных актов, вынесенных арбитражными судами. Между тем проверка законности и обоснованности таких решений и судебных постановлений, в том числе в части правильности применения должностными лицами и судами оспариваемых положений нормативного правового акта и иных норм права, зависит от установления и оценки правоприменителями конкретных обстоятельств и не входит в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации по данному административному делу, в рамках которого в порядке абстрактного нормоконтроля проверяется законность предписаний оспариваемого правового акта на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Правила в оспариваемой части отвечают общеправовому критерию определённости, ясности и недвусмысленности, не допускают неоднозначного толкования и не могут рассматриваться как нарушающие права административных истцов в указанных ими аспектах.

Заявляя о правовой неопределённости оспариваемых норм и указывая в апелляционной жалобе на необходимость изменения мотивировочной части обжалуемого решения, административные истцы фактически просят дать казуальное толкование оспариваемых положений Правил, что Верховный Суд Российской Федерации в рамках настоящего дела в порядке абстрактного нормоконтроля делать не вправе. Предусмотренное частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основание для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отсутствует.

Установив, что подпункт «б» пункта 10, подпункт «г» пункта 13 Правил не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административных

истцов не нарушают, суд правомерно отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Вопреки утверждениям административных истцов судом правильно определён предмет и основание заявленного требования, дан правильный и подробный правовой анализ обжалуемых нормативных положений, все доводы административных истцов, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного дела, получили надлежащую оценку в обжалуемом решении, которое соответствует требованиям статей 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Обжалуемое решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для его отмены 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 13 мая 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу 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» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Д.Э. Сабуров

Д.В. Тютин