



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-997

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

6 февраля 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.  
Сибиле Г.В.  
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Смирнова Олега Валерьевича о признании недействующим пункта 15.5 Положения об информационной политике Федеральной антимонопольной службы и её территориальных органов, утверждённого приказом Федеральной антимонопольной службы от 10 ноября 2015 г. № 1069/15,

### установил:

приказом Федеральной антимонопольной службы от 10 ноября 2015 г. № 1069/15 утверждено Положение об информационной политике Федеральной антимонопольной службы и её территориальных органов (далее – Положение). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 16 марта 2016 г., регистрационный номер 41430, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 18 марта 2016 г.

Пунктом 15.5 Положения предусмотрено, что в случае возникновения разногласий по вопросу необходимости обнародования информации, решение, что такая информация не подлежит обнародованию, принимает руководитель территориального органа Федеральной антимонопольной службы.

Смирнов О.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 15.5 Положения, ссылаясь на его противоречие пункту 5 части 1

статьи 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В обоснование своего требования с учётом дополнительно представленных письменных пояснений административный истец указывает, что, являясь пользователем информации о деятельности органов государственной власти и обвиняемым по уголовному делу, он обратился в Управление Федеральной антимонопольной службы по Еврейской автономной области с заявлением от 25 мая 2017 г. о предоставлении для ознакомления копии решения по делу № 020-05/16 о нарушении антимонопольного законодательства. Однако Управление письмом от 13 июня 2017 г. № 5-1338 отказало в удовлетворении заявления. Данное решение было обжаловано в судебном порядке, и при отказе в удовлетворении его требования суд апелляционной инстанции в мотивах своих выводов сослался на пункт 15.5 Положения. Административный истец считает, что оспариваемый пункт, применённый в конкретном административном деле с его участием, ограничивает доступ к открытой информации, подлежащей обязательному обнародованию, к которой относятся решения территориальных органов Федеральной антимонопольной службы по фактам нарушения антимонопольного законодательства; создаёт препятствия к осуществлению его права обвиняемого на защиту, включающего в себя право защищаться всеми не запрещёнными законом способами и средствами, в том числе право на представление доказательств и заявление ходатайств (пункты 4 и 5 части четвёртой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации); нарушает его конституционное право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права, если иное не предусмотрено законом (часть 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации), и его право как пользователя информацией получать достоверную информацию о деятельности государственных органов (пункт 1 статьи 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

При проведении антикоррупционной экспертизы Министерство юстиции Российской Федерации, по мнению административного истца, не обратило внимания на наличие в оспариваемом нормативном положении таких коррупциогенных факторов, как широта дискреционных полномочий, нормативные коллизии (противоречия между пунктом 15.5 и пунктом 15.2 Положения и пунктом 4.8 приложения № 2 к Положению, установивших для копий решений о нарушении антимонопольного законодательства требование к обнародованию в бесспорном порядке). В письменном заявлении от 15 января 2018 г. Смирнов О.В. просит взыскать с административных ответчиков в его пользу понесённые судебные расходы в размере 2696 рублей.

Федеральная антимонопольная служба и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что Положение издано федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением процедуры принятия

нормативного правового акта и правил введения его в действие; оспариваемое нормативное положение соответствует законодательству Российской Федерации и не нарушает прав административного истца.

Смирнов О.В. не явился в судебное заседание, о времени и месте которого извещён надлежащим образом, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Представитель Федеральной антимонопольной службы Савостина Е.В. и представитель Министерства юстиции Российской Федерации Гаврилова И.В. не признали административный иск.

Обсудив доводы административного истца Смирнова О.В., возражения представителя Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Гавриловой И.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации считает, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

Согласно части 3 статьи 9 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» организация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляется с учётом требований этого федерального закона в порядке, установленном государственными органами, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» федеральным органам исполнительной власти поручено обеспечить размещение в сети Интернет информации в соответствии с перечнем информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет (абзац второй пункта 2).

Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю в том числе за соблюдением антимонопольного законодательства, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации (пункты 1, 2 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Оспариваемое в части положение утверждено во исполнение указанного федерального закона и постановления и в целях повышения

информированности граждан о деятельности службы и её территориальных органов. Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относит информацию (в том числе документированную), созданную в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившую в указанные органы и организации (пункт 1 статьи 1).

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в сети «Интернет», в зависимости от сферы деятельности государственного органа, органа местного самоуправления содержит в том числе информацию о результатах проверок, проведённых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведённых в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях (пункт 5 части 1 статьи 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

В соответствии с пунктом 9.1 Положения в обязательном порядке обнародованию в средствах массовой информации, размещению на официальном сайте, на сайтах территориальных органов Федеральной антимонопольной службы, в аккаунтах социальных сетей, стендах, расположенных в занимаемых Федеральной антимонопольной службой и её территориальными органами помещениях и т.д., подлежит открытая для доступа информация согласно приложению № 1 и приложению № 2 к данному положению.

К такой информации также относится краткая информация о принятых решениях, выданных предписаниях и рекомендациях (для пресс-релиза), постановлениях о наложении штрафов на хозяйствующие субъекты; краткая информация о принятых решениях по жалобам в сфере контрактной системы; копии решений и предписаний Федеральной антимонопольной службы по фактам нарушения антимонопольного законодательства, законодательства о размещении заказов и законодательства о рекламе, постановлений о наложении штрафов на хозяйствующий субъект (номера 4.6–4.8 приложения № 2 к Положению).

Из содержания пункта 15.5 Положения следует, что Федеральная антимонопольная служба предоставила руководителю её территориального органа право принимать решение, что информация не подлежит

обнародованию, в случае возникновения разногласий по вопросу необходимости обнародования этой информации.

Таким образом, допуская возможность не обнародовать определённую информацию по усмотрению руководителя территориального органа Федеральной антимонопольной службы, оспариваемый пункт вводит основание для отказа в доступе к информации о деятельности государственного органа.

Между тем одним из основных принципов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в силу пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» является открытость и доступность такой информации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Статьёй 5 названного федерального закона определено, что доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну (часть 1); перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом (часть 2).

В частности, перечень сведений, составляющих государственную тайну, установлен статьёй 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне». Статьёй 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» гарантирована конфиденциальность персональных данных. Законом предусмотрена охрана коммерческой тайны (Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне», статья 12 Федерального закона от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе»), налоговой тайны (статьи 102, 313 Налогового кодекса Российской Федерации), банковской тайны (статья 857 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», статья 57 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации») и т.д.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не содержит норм, в соответствии с которыми Федеральная антимонопольная служба обладала бы полномочием наделять руководителя её территориального органа правом принимать решение об обнародовании или необнародовании информации по основаниям, не предусмотренным федеральным законом. Данной службе не предоставлено и право самостоятельно определять правовые основания для отказа или иного ограничения в доступе к информации о деятельности службы и её территориальных органов. Подобная компетенция не предусмотрена Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите

конкуренции» или иным нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Доводы Федеральной антимонопольной службы о соответствии оспариваемого нормативного положения статье 26 Федерального закона «О защите конкуренции» и статье 7 Федерального закона «О персональных данных» лишены правовых оснований.

В части 1 статьи 26 Федерального закона «О защите конкуренции» закреплено, что 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.

Однако пункт 15.5 Положения позволяет территориальному органу Федеральной антимонопольной службы не обнародовать любую информацию, в том числе информацию, в которой отсутствует коммерческая, служебная, иная охраняемая законом тайна, поскольку предусматривает в качестве основания для принятия соответствующего решения не содержание информации, а факт наличия разногласий по вопросу её обнародования.

В силу статьи 7 Федерального закона «О персональных данных» операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом. При этом приведённая норма и другие положения Федерального закона «О персональных данных» не запрещают государственному органу раскрывать третьим лицам ту часть информации, которая не относится к персональным данным или иным, охраняемым федеральным законом сведениям.

Полномочие Федеральной антимонопольной службы вводить самостоятельные основания для отказа в предоставлении информации о деятельности государственного органа, доступ к которой не ограничен, в том числе в случае возникновения каких-либо разногласий, не следует и из части 3 статьи 9 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Ссылка представителя Федеральной антимонопольной службы в судебном заседании на статью 40 Федерального закона «О защите конкуренции», определяющую правовой статус комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, является несостоятельной, поскольку данная норма не регулирует отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии со статьёй 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации (пункт 1) и размещение

государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» (пункт 2) являются двумя различными способами, обеспечивающими доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно пункту 15.4 Положения информация, подлежащая обнародованию, согласовывается с руководителем территориального органа Федеральной антимонопольной службы или его заместителем и передаётся пресс-секретарю территориального органа Федеральной антимонопольной службы для размещения на сайте территориального органа Федеральной антимонопольной службы или для её опубликования в СМИ (средствах массовой информации).

По смыслу данного пункта понятие «информация, подлежащая обнародованию» относится к каждому из двух названных выше способов обеспечения доступа к информации. В этом же значении оно используется и в пункте 15.5 Положения.

Исходя из конституционных принципов правового государства (часть 1 статьи 1, статья 2, часть 3 статьи 17, статьи 18 и 19 Конституции Российской Федерации) правовая норма должна отвечать требованию формальной определённости. Неопределённость содержания правового регулирования допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения такой нормы.

Пункт 15.5 Положения этому критерию не соответствует, так как его содержание является неопределённым в части обстоятельства, с наличием которого связывается действие правовой нормы. Такое обстоятельство указано как случай возникновения разногласий по вопросу необходимости обнародования информации. При указанной гипотезе оспариваемая норма может иметь различное толкование при её применении на практике, поскольку в содержании нормы не раскрывается, какие именно разногласия в ней имеются в виду, каких аспектов они касаются, в какой форме выражены и между какими субъектами возникли.

Учитывая изложенное, пункт 15.5 Положения фактически предоставляет руководителю территориального органа Федеральной антимонопольной службы право принимать по своему усмотрению решение о необнародовании информации по основанию, не предусмотренному федеральным законом, что, в свою очередь, создаёт препятствия для реализации права пользователей информации получать достоверную информацию о деятельности государственного органа, гарантированного частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 статьи 8 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», которым корреспондирует закреплённая в пункте 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации обязанность органов государственной власти, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами,

непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

При таких обстоятельствах пункт 15.5 Положения не соответствует положениям Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Согласно части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 9 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» решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании или на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), где было размещено (опубликовано) оспоренное в части Положение.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

Судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением административного дела, к которым в том числе относятся расходы на оплату услуг представителя, почтовые расходы, связанные с рассмотрением административного дела и понесённые сторонами и заинтересованными лицами, а также другие признанные судом необходимыми расходы (статья 103, пункты 4, 6 и 7 статьи 106 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В связи с рассмотрением настоящего административного дела Смирнов О.В. понёс судебные расходы в размере 2696 рублей, из них: 300 рублей – расходы на уплату государственной пошлины; 2000 рублей – расходы на подготовку административного искового заявления; 210 рублей – расходы на нотариальное удостоверение копий документов, приложенных к административному исковому заявлению; 186 рублей – почтовые расходы, связанные с направлением в суд процессуальных документов (административного искового заявления, заявления от 22 ноября 2017 г., ходатайств от 15 декабря 2017 г. и 25 декабря 2017 г.). Указанные издержки, связанные с рассмотрением дела, суд признаёт необходимыми.

Факт несения административным истцом судебных расходов, в том числе издержек, связанных с рассмотрением дела, которые суд признаёт необходимыми, в указанном размере подтверждается представленными доказательствами: чеком-ордером от 18 октября 2017 г., договором на оказание



юридических услуг от 13 октября 2017 г., распиской от 16 октября 2017 г., квитанцией нотариуса от 18 октября 2017 г., кассовыми чеками ФГУП «Почта России» от 20 октября 2017 г., 22 ноября 2017 г., 15 декабря 2017 г. и 25 декабря 2017 г. (л.д. 4, 25, 34, 35, 57–60).

Возражения относительно размера судебных расходов административными ответчиками не заявлены.

Понесённые административным истцом судебные расходы подлежат возмещению в полном размере Федеральной антимонопольной службой как федеральным органом исполнительной власти, принявшим оспоренный в части нормативный правовой акт.

Руководствуясь статьями 111, 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

административное исковое заявление Смирнова Олега Валерьевича удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 15.5 Положения об информационной политике Федеральной антимонопольной службы и её территориальных органов, утверждённого приказом Федеральной антимонопольной службы от 10 ноября 2015 г. № 1069/15.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании или на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), где был размещён (опубликован) оспоренный в части нормативный правовой акт.

Взыскать с Федеральной антимонопольной службы в пользу Смирнова Олега Валерьевича понесённые по делу судебные расходы в размере 2696 (двух тысяч шестисот девяноста шести) рублей.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко