

Верховный Суд Российской Федерации

Административный истец: Telegram Messenger Limited Liability Partnership  
(71-75 Shelton Street, Covent Garden, London, WC2HJQ)

Представитель административного истца: адвокат Ахметгалиев Рамиль Хайдарович  
(регистрационный № 16/1161 в реестре адвокатов Республики Татарстан, у-е № 1149 от 01.09.2004 г., 420097, г. Казань, ул. ...)

Административный ответчик: Федеральная служба безопасности России  
(107031, г. Москва, ул. Большая Лубянка, 1/3)

Оспариваемый нормативный акт: Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 19 июля 2016 г. №432 «Об утверждении Порядка представления организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в Федеральную службу безопасности Российской Федерации информации, необходимой для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрирован в Минюсте России 12 августа 2016 г. за № 43217, опубликован на официальном интернет-портале правовой информации 12 августа 2016 г.

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСК**

### **о признании нормативного правового акта недействующим**

Постановлением мирового судьи судебного участка № 383 Мещанского района г. Москвы от 16 октября 2017 г. мой доверитель Telegram Messenger Limited Liability Partnership (далее по тексту – Telegram, компания) был привлечен к административной ответственности по части 2.1 статьи 13.31 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде штрафа 800 000 рублей. Данное постановление судом было обосновано со ссылкой на оспариваемый нормативный акт. На нарушение положений оспариваемого акта также указано и в протоколе об административном правонарушении.

Полагаю, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит требованиям:

- ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и ФЗ РФ «О федеральной службе безопасности» - принят неуполномоченным органом с превышением полномочий;
- Уголовно-процессуального кодекса РФ и ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» - в части, устанавливающей внесудебный порядок получения доступа к переписке граждан;
- ФЗ РФ «О противодействии коррупции», ФЗ РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» - в части, содержащей неопределенные термины и устанавливающей неконкретизированную процедуру получения особо охраняемой информации и условий ее хранения;

### **Факты**

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 06 июля 2016 № 374-ФЗ статья 10.1 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» была дополнена пунктом 4.1. - «Организатор распространения информации в сети «Интернет» обязан при использовании для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» дополнительного кодирования электронных сообщений и (или) при предоставлении пользователям сети «Интернет» возможности дополнительного кодирования электронных сообщений представлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений». Данные изменения вступили в силу 20 июля 2016 г. Административным ответчиком 19 июля 2016 г. со ссылкой на еще не вступившие в действие поправки был принят приказ об утверждении Порядка представления организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в Федеральную службу безопасности Российской Федерации информации, необходимой для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее по тексту – Порядок предоставления информации). Данный порядок состоит из 6 коротких пунктов, устанавливающих:

- уполномоченное подразделение по получению такой информации,
- основания предоставления такой информации - запрос,
- порядок направления запроса – в письменном виде,
- содержание запроса – состав (формат) и адрес предоставления информации,
- порядок и способ передачи такой информации - на магнитном носителе по почте в форме электронного сообщения по электронной почте.

В течение весны 2017 г. Роскомнадзор направлял запросы в Telegram о предоставлении данных о компании для включения ее в реестр организаторов распространения информации в сети «Интернет».

28 июня 2017 г. руководитель компании Павел Дуров на своей странице в социальной сети «ВКонтакте» опубликовал заявление: «Регистрационные данные о компании-издателе Telegram – не секрет и доступны любому желающему в открытых источниках <https://beta.companieshouse.gov.uk/company/OC391410>. Электронный адрес [abuse@telegram.org](mailto:abuse@telegram.org), куда наша команда принимает жалобы на контент, связанный с пропагандой терроризма, также публичен и известен Роскомнадзору»<sup>1</sup>. На основании этого публичного заявления Роскомнадзор внес компанию в вышеназванный реестр.

12 июля 2017 г. начальник организационно-технического управления Федеральной службы безопасности России (далее по тексту - ФСБ России), прямо ссылаясь на оспариваемый приказ, направил в адрес компании запрос о предоставлении информации: общедоступный идентификатор пользователя информационной системы; дату и время оказания услуги; IP-адрес; ключевой материал, необходимый и достаточный для декодирования сообщений. Судебные решения предоставлены не были.

Данный запрос компанией исполнен не был, так как был незаконным. Постановлением мирового судьи компания Telegram привлечена к административной ответственности за неисполнение запроса, направленного на основании оспариваемого нормативного правового акта.

### **Приказ принят неуполномоченным органом с превышением полномочий и прямо противоречит федеральному законодательству**

В соответствии со статьей 3 «О Федеральной службе безопасности» федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности издает **в пределах своих полномочий** нормативные акты.

Статья 10.1 ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регламентирует взаимоотношения организатора распространения информации и федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Так, в частности, пунктом 4.1 статьи 10.1 организатор распространения информации обязан представлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности соответствующую информацию.

Пунктом 4 статьи 10.1 того же федерального закона закреплено, что **единственным органом, наделенным полномочиями по установлению** Порядка взаимодействия организаторов распространения информации в сети «Интернет» с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, является **Правительство Российской Федерации**.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят неуполномоченным на то органом.

Кроме того, превышение полномочий Федеральной службой безопасности проявляется и в следующих обстоятельствах. Федеральный закон «О внесении изменений...» от 06 июля 2016 № 374-ФЗ, которым статья 10.1 была дополнена пунктом 4.1, вступил в силу **20 июля 2016 г.** ФСБ России приняла оспариваемый приказ **19 июля 2016 г.** «в целях реализации положений пункта 4.1 статьи 10.1

1

[https://vk.com/durov?w=wall1\\_1854483](https://vk.com/durov?w=wall1_1854483)

Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». То есть приказ был принят на основании недействующего федерального закона.

Косвенным подтверждением принятия оспариваемого приказа в спешке с нарушением установленных процедур является также несоблюдение административным ответчиком Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 и Постановления Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»: проведение общественного обсуждения на [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

### **Оспариваемый приказ противоречит уголовно-процессуальному законодательству**

Пункты 3 и 5 Порядка предоставления информации устанавливают **внесудебный порядок получения сведений, составляющих тайну переписки**.

Мессенджер Telegram - система мгновенного обмена сообщениями. По состоянию на 2017 г. количество пользователей сервиса составляет более 100 млн. во всем мире, из них в России - около 6 млн. Иными словами, с помощью данного сервиса обеспечивается личная переписка между гражданами. Учитывая требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 8), а также положения Конституции РФ (статья 23), **профессиональной обязанностью** компании Telegram является обеспечение неприкосновенности частной жизни граждан. Тайна переписки может быть ограничена только при наличии нескольких обязательных условий и только в строгом соответствии с порядком, предусмотренным законом (судебное решение). ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 9) и Уголовно-процессуальным кодексом РФ (ст.ст.13 и 186) установлено, что получение доступа и осуществление контроля за перепиской граждан возможно лишь при производстве по уголовным делам о преступлениях средней тяжести, тяжких и особо тяжких преступлениях на основании судебного решения (само постановление суда направляется в соответствующую организацию).

Из материалов данного дела следует, что ФСБ России, основываясь на собственном оспариваемом приказе, запрашивала ключевой материал для декодирования сообщений пользователей мессенджера Telegram (далее по тексту – ключи для декодирования). Предоставление именно этой информации позволило бы ФСБ осуществлять контроль за перепиской всех пользователей Telegram, а в России это более 6 млн. граждан. Какие-либо судебные решения с запросом в адрес административного истца не направлялись.

Рассматривая данное дело, суд первой инстанции, ссылаясь на оспариваемый Порядок предоставления информации, указал, что запрос ФСБ России сам по себе был достаточным основанием для предоставления ключей дешифрования.

Таким образом, пункты 3 и 5 Порядка предоставления информации, вводя внесудебный способ контроля за перепиской граждан, противоречат Уголовно-процессуальному кодексу РФ (ст. 13 и ст. 186) и ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 9).

## **Оспариваемый приказ противоречит федеральному законодательству о противодействии коррупции**

В соответствии с ФЗ РФ «О противодействии коррупции», ФЗ РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Пункты 3, 5 и 6 Порядка предоставления информации не регламентируют сроки исполнения запроса. Так, в деле административного истца срок исполнения запроса ФСБ России был установлен произвольно: запрос направлен 14 июля 2017 г. с возложением обязанности его исполнить до 19 июля 2017 г. Однако фактически он был получен административным истцом лишь 21 июля 2017 г. и не мог быть исполнен в указанный срок.

Оспариваемые нормы содержат неопределенные требования о передаче информации и условиях ее хранения. Как уже указывалось выше, данная информация является особо охраняемой, несмотря на это ФСБ России, основываясь на собственном приказе, требовала ее передачи по незащищенным каналам связи (на адрес электронной почты [fsb@fsb.ru](mailto:fsb@fsb.ru)). Эта электронная почта указана в качестве общего контактного адреса на официальном веб-сайте ФСБ. В соответствии с информацией, размещенной на сайте, адрес электронной почты является одним из каналов обращения граждан в Службу, по которым запрещено (!) передавать сведения ограниченного распространения, к коим, безусловно, относится запрошенная ФСБ информация о дешифровании переписки между пользователями мессенджера Telegram. При этом в соответствии с приказом ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности»<sup>2</sup> обработка любых сообщений, поступивших по электронной почте, осуществляется сотрудниками Секретариата ФСБ. Таким образом, данный приказ не содержит никаких требований к организационно-правовым мерам по обеспечению секретности полученных сведений.

Рассматривая эти доводы, стоит учесть сложившуюся ситуацию в России. Так, несколько лет назад широко обсуждалось «дело генерала Бульбова», в рамках которого некоторым должностным лицам были предъявлены обвинения в незаконном прослушивании телефонных переговоров коммерсантов, журналистов, сенаторов. О сложившейся ситуации высказался и Европейский Суд по правам человека в постановлении по делу «Роман Захаров против Российской Федерации», согласно которому «российские правовые нормы, регулирующие перехват сообщений, не предусматривают адекватных и эффективных гарантий против произвола и риска злоупотребления, который присущ любой системе тайного

---

2

Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 18 мая 2012 г. N 230 г. <http://www.fsb.ru/fsb/webreception.htm>

наблюдения, и который является особенно высоким в системе, где спецслужбы и полиция обладают прямым доступом, с помощью технических средств, ко всем мобильным телефонным переговорам»<sup>3</sup>.

На основании изложенного, прошу признать Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 19 июля 2016 г. №432, зарегистрированный в Минюсте России 12 августа 2016 г. за № 43217 и опубликованный на официальном интернет-портале правовой информации 12 августа 2016 г., недействующим и несоответствующим ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ФЗ РФ «О федеральной службе безопасности», Уголовно-процессуальному кодексу РФ и ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», ФЗ РФ «О противодействии коррупции», ФЗ РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», как принятый неуполномоченным органом с превышением полномочий; устанавливающий внесудебный способ получения контроля за перепиской неопределенного круга лиц; содержащий широкие пределы усмотрения для правоприменителя, угрожающие безопасности граждан.

Приложение:

1. данные об уплате государственной пошлины;
2. устав и данные о регистрации компании, перевод, апостиль и доверенность (заверенные нотариусом), ордер адвоката на выполнение поручения;
3. оспариваемый приказ,
4. копия запроса ФСБ, протокол по делу об административном правонарушении, постановление мирового судьи (в подтверждение применения оспариваемого приказа в деле административного истца),
5. копия административного иска с приложением.

---

3

«Роман Захаров против Российской Федерации», постановление Большой Палаты от 4 декабря 2015 года, жалоба №47143/06, §302.