



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-298

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 августа 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю., Меркулова В.П.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Степановой Л.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению ТЕЛЕГРАМ МЕССЕНДЖЕР ЛЛП об оспаривании приказа 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»

по апелляционной жалобе ТЕЛЕГРАМ МЕССЕНДЖЕР ЛЛП на решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца – адвоката Ахметгалиева Р.Х., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя Федеральной службы безопасности Российской Федерации Костиной Ю.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее также – ФСБ России) приказом от 19 июля 2016 г. № 432 (далее – Приказ) утвердила Порядок 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 – Порядок).

Приказ 12 августа 2016 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 43217, в тот же день размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 5 сентября 2016 г. опубликован в «Бюллетене нормативных актов органов исполнительной власти» № 36.

ТЕЛЕГРАМ МЕССЕНДЖЕР ЛЛП (далее также – ТЕЛЕГРАМ, Компания) обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать Приказ недействующим. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что оспариваемый нормативный правовой акт издан ФСБ России с превышением полномочий, а также с нарушением процедуры принятия и введения в действие. По мнению Компании, Порядок, утвержденный Приказом, нарушает гарантированное статьей 23 Конституции Российской Федерации право граждан на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которого допускается только на основании судебного решения.

Кроме того, как указано в административном иском заявлении, Приказ в нарушение положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», постановления Правительства Российской Федерации 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» не прошел процедуру общественного обсуждения и противоречит предписаниям статьи 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон

об оперативно-розыскной деятельности), статьям 13, 186 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенной в г. Риме 4 ноября 1950 г.

Нарушение своих прав административный истец усматривает в том, что постановлением мирового судьи от 16 октября 2017 г. он был привлечен к административной ответственности со ссылкой на оспариваемый акт по части 2¹ статьи 13.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за неисполнение организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанности предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений (далее также – информация для декодирования).

ФСБ России и Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях на него, что Приказ издан уполномоченным органом государственной власти с соблюдением порядка принятия и введения в действие, не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления ТЕЛЕГРАМ отказано.

Не согласившись с таким решением, Компания подала апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, как вынесенное с существенным нарушением норм материального права, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда первой инстанции об отсутствии оснований для признания Приказа недействующим являются ошибочными, так как оспариваемый нормативный правовой акт принят неуполномоченным органом государственной власти с превышением компетенции и противоречит действующему федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

В возражениях на апелляционную жалобу ФСБ России просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что обжалуемое решение является законным и обоснованным, а основания для его отмены отсутствуют.

Минюст России также представил возражения на апелляционную жалобу, в которых просит оставить решение суда первой инстанции без изменения и рассмотреть жалобу в отсутствие своего представителя.

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

В соответствии с пунктом 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 Компании в

удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что по настоящему административному делу такое основание для признания Приказа недействующим отсутствует.

Как следует из преамбулы Приказа, он издан на основании пункта 4¹ статьи 10¹ Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации), согласно которому 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.

Федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности, исходя из статей 2, 3 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», пункта 1 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, является ФСБ России, осуществляющая в этой области государственное управление и непосредственно реализующая основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности (далее – органы безопасности). Для выполнения задач, возложенных на органы безопасности, ФСБ России самостоятельно осуществляет в пределах своих полномочий нормативно-правовое регулирование и издает нормативные акты (часть 1 статьи 3 названного закона, подпункт 2 пункта 9 приведенного положения).

Таким образом, Приказ, которым утвержден Порядок, регламентирующий представление организаторами распространения информации в сети «Интернет» в ФСБ России информации для декодирования, издан во исполнение требований федерального законодателя уполномоченным на то органом.

Суд первой инстанции обоснованно признал ошибочным довод административного истца о том, что в силу пункта 4 статьи 10¹ Закона об информации Порядок должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Из содержания названной нормы видно, что она обязывает организатора распространения информации в сети «Интернет» обеспечивать реализацию установленных федеральным органом исполнительной власти в области связи по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, требований к оборудованию и программно-техническим средствам, используемым указанным организатором в эксплуатируемых им информационных

системах, для проведения этими органами в случаях, установленных федеральными законами, мероприятий в целях реализации возложенных на них задач, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения данных мероприятий. Порядок взаимодействия организаторов распространения информации в сети «Интернет» с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Такой порядок определен в Правилах взаимодействия организаторов распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 743.

В свою очередь, оспариваемый приказ издан в целях реализации положений пункта 4¹ статьи 10¹ Закона об информации, а утвержденный им Порядок устанавливает определенные требования, касающиеся передачи организаторами распространения информации в ФСБ России необходимой для декодирования электронных сообщений пользователей сети «Интернет» информации, и не возлагает на них иных обязанностей.

Абзацем первым пункта 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), предусмотрено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

В обжалуемом решении правомерно отмечено, что пунктом 3 перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам отдельных мер государственного регулирования в сфере противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности от 6 июля 2016 г. № Пр-1301 ФСБ России было предписано в срок до 20 июля 2016 г. разработать и утвердить порядок передачи необходимой для декодирования электронных сообщений информации в адрес уполномоченного органа в области обеспечения безопасности Российской Федерации. Данное поручение размещено на официальном сайте Президента Российской Федерации в сети «Интернет» (<http://www.kremlin.ru>).

Утверждение Компании о том, что ФСБ России нарушила процедуру принятия и введения в действие Приказа, является несостоятельным.

В силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности

человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Согласно абзацу первому пункта 12 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» (далее – Указ № 763) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Пункты 10, 11 Правил № 1009 определяют, что нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации в Минюсте России.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в нем предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров (пункт 10 Указа № 763).

Учитывая изложенное, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что издание ведомственного нормативного правового акта до вступления в силу акта более высокой юридической силы, на основании и во исполнение которого он был разработан и утвержден, не порождает правовых последствий до прохождения процедур государственной регистрации в Минюсте России и официального опубликования данного акта.

Как усматривается из материалов дела, Приказ подписан 19 июля 2016 г., зарегистрирован в Минюсте России и опубликован 12 августа 2016 г., вступил в силу 23 августа 2016 г., то есть по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт, вопреки утверждению административного истца, вступил в силу после вступления в силу 20 июля 2016 г. пункта 4¹ статьи 10¹ Закона об информации, введенного Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «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».

Не были нарушены при издании Приказа и требования Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 (далее – Правила № 851).

Пунктом 11 названных правил предусмотрено, что в случае, если решением Правительства Российской Федерации (Президиума Правительства Российской Федерации) или поручением Председателя Правительства, в том числе принятым во исполнение поручений и указаний Президента Российской Федерации, установлен срок разработки проекта нормативного правового акта, не превышающий 20 календарных дней, общественное обсуждение такого проекта нормативного правового акта не проводится.

С учетом установленного поручением Президента Российской Федерации от 6 июля 2016 г. срока разработки и утверждения нормативного правового акта, определяющего порядок передачи необходимой для декодирования электронных сообщений информации в адрес уполномоченного органа в области обеспечения безопасности Российской Федерации (до 20 июля 2016 г., то есть срок не превышал 20 календарных дней), общественное обсуждение проекта Приказа не проводилось.

Таким образом, процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует требованиям Указа № 763, Правил № 1001 и Правил № 851.

Доводы Компании о том, что Порядок нарушает гарантированное статьей 23 Конституции Российской Федерации право граждан на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, являются необоснованными.

Пункты 3 и 5 Порядка возлагают на организатора распространения информации обязанность передать в ФСБ России на основании запроса информацию, необходимую для декодирования электронных сообщений, в том составе (формате) и по тому адресу, которые указаны в запросе.

Одним из принципов правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации является установление ограничений доступа к информации только федеральными законами (пункт 2 статьи 3 Закона об информации).

Вопросы, связанные с ограничением доступа к информации, урегулированы статьей 9 названного закона, из которой следует, что информация, необходимая для декодирования электронных сообщений, не отнесена федеральными законами к информации ограниченного доступа. Данная информация не составляет охраняемой Конституцией Российской Федерации и действующими на территории Российской Федерации законами тайны сообщений, переписки, и, соответственно, в отношении ее

законодательством Российской Федерации не установлены особые условия и порядок доступа к ней.

В обжалуемом решении правомерно указано, что Порядок не содержит требования о передаче организаторами распространения информации в ФСБ России электронных сообщений и информации о факте их приема-передачи, то есть информации, составляющей тайну переписки.

Исходя из части 2 статьи 23 Конституции Российской Федерации для ограничения гарантированного конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений необходимо получение судебного решения. Аналогичное требование закреплено в части 1 статьи 13 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 8 Закона об оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, получение информации, составляющей тайну переписки (в том числе сообщений граждан – пользователей сети «Интернет»), осуществляется в рамках оперативно-розыскных мероприятий, которые проводятся лишь на основании судебного решения. Организаторы распространения информации не являются лицами, осуществляющими контроль и надзор за законностью их проведения.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Приказ не устанавливает порядок получения ФСБ России информации, составляющей охраняемую Конституцией Российской Федерации тайну, или иного (в том числе внесудебного) порядка доступа к такой информации, в связи с чем обоснованно отклонил доводы административного истца о противоречии Приказа Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации и Закону об оперативно-розыскной деятельности.

Ссылка Компании на наличие в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов, выразившихся в том, что в Порядке отсутствует положение, устанавливающее конкретный срок исполнения запроса о представлении информации, а также содержатся неопределенные требования к передаче запрошенной информации и условиям ее хранения, не соответствует действительности.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе) 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.

Пунктом 2 части 1, пунктом 3 части 3 статьи 3 данного закона предусмотрено, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых

актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований проводится федеральным органом исполнительной власти в области юстиции при их государственной регистрации в соответствии с указанным федеральным законом, в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации.

Кроме того, органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения (часть 4 статьи 3 Закона об антикоррупционной экспертизе).

Антикоррупционная экспертиза проекта Приказа проводилась Минюстом России при его государственной регистрации в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. По ее результатам коррупциогенные факторы в проекте нормативного правового акта выявлены не были.

Порядок, как правильно отмечено в обжалуемом решении, не содержит коррупциогенных факторов, перечисленных в пунктах 3 и 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

При изучении доводов Компании, приведенных в апелляционной жалобе, усматривается их тождественность доводам, заявленным в суде первой инстанции, которым в обжалуемом решении дана надлежащая правовая оценка с изложением соответствующих мотивов отказа в административном иске.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Приказ не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал ТЕЛЕГРАМ МЕССЕНДЖЕР ЛЛП в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 20 марта 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу ТЕЛЕГРАМ МЕССЕНДЖЕР ЛЛП – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



В.П. Меркулов