

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-53

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 марта 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Ксенофонтовой Н.А.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Теле-Маг» о признании частично недействующим пункта 12 Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2005 г. № 538,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Теле-Маг» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Теле-Маг» Амелкина А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Адельшиной Н.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии со статьёй 64 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее также – Закон о связи) Правительство Российской Федерации постановлением от 27 августа 2005 г. № 538 утвердило Правила взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность (далее – Правила).

Нормативный правовой акт официально опубликован в «Российской газете» 2 сентября 2005 г., в Собрании законодательства Российской Федерации 5 сентября 2005 г., № 36, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2018 г. № 1138.

Согласно пункту 12 Правил оператор связи обязан своевременно обновлять информацию, содержащуюся в базах данных об абонентах оператора связи и оказанных им услугах связи, в том числе информацию о фактах приёма, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей услугами связи.

Указанная информация должна храниться оператором связи в течение 3 лет на территории Российской Федерации и предоставляться органам федеральной службы безопасности, а в случае, указанном в пункте 3 названных Правил, органам внутренних дел путём осуществления круглосуточного удалённого доступа к базам данных.

Общество с ограниченной ответственностью «Теле-Маг» (далее – ООО «Теле-Маг») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим пункта 12 Правил в части возложения на оператора связи обязанности по предоставлению постоянного круглосуточного доступа к базам данных федеральной службе безопасности, а в случае, указанном в пункте 3 Правил, – органам внутренних дел, полагая названное требование незаконным и избыточным, влекущим для операторов связи дополнительные затраты. В обоснование своей правовой позиции общество ссылается на то, что предусмотренная оспариваемым положением возможность доступа государственных органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, к персональным данным абонентов операторов связи без решения суда в рамках возбуждённого уголовного дела или без специально обозначенных случаев, установленных законами Российской Федерации, противоречит пункту 1¹ статьи 64 Закона о связи, частям 1, 3 статьи 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее также – Закон о персональных данных).

Из административного искового заявления также усматривается, что административный истец является оператором связи и имеет выданные Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций лицензии от 29 сентября 2014 г. на оказание телематических услуг и на оказание услуг связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации. Для исполнения пункта 12 Правил ООО «Теле-Маг» заключило возмездный договор с ПАО «МТС» о предоставлении канала связи органу федеральной службы безопасности. Самостоятельно организовать канал связи оно не имеет возможности. Исполнение обязательств по договору с ПАО «МТС» в виде оплаты предоставляемого канала связи приводит к дополнительным расходам со стороны ООО «Теле-Маг», что как, полагает административный истец, нарушает его права.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с решением суда, просит его отменить, полагая его незаконным, вынесенным без учёта действующего законодательства о возможном ограничении права граждан на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений исключительно на основании судебного решения, а также правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека по данному вопросу, указывает, что ограничение права на тайну телефонных переговоров допускается исключительно на основании судебного решения, а предоставление оспоренным положением без решения суда возможности органам федеральной службы безопасности, органам внутренних дел в круглосуточном режиме доступа к информации о частной жизни граждан, которая содержится в базах данных операторов связи, введено Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, противоречит статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) и не гарантирует защиту от злоупотреблений со стороны правоохранительных органов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё административного ответчика, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Правовые основы деятельности в области связи на территории Российской Федерации и находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях, полномочия органов государственной связи, а также права и обязанности лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами связи, устанавливает Закон о связи.

Согласно статье 1 данного закона его целями являются: защита интересов пользователей услугами связи и осуществляющих деятельность в области связи хозяйствующих субъектов, создание условий для обеспечения потребностей в связи для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны,

безопасности государства и обеспечения правопорядка.

В соответствии с пунктом 4 статьи 64 Закона о связи порядок взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации издало постановление от 27 августа 2005 г. № 538, которым утверждены оспоренные в части Правила.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации были выполнены судом первой инстанции при рассмотрении и разрешении данного дела.

Статья 64 Закона о связи определяет обязанности операторов связи и ограничение прав пользователей услугами связи при проведении оперативно-розыскных мероприятий по обеспечению безопасности Российской Федерации и осуществлении следственных действий.

Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» в указанную выше правовую норму Закона о связи были внесены изменения и дополнения, согласно которым операторы связи обязаны хранить на территории Российской Федерации информацию о фактах приёма, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей услугами связи – в течение трёх лет с момента окончания осуществления таких действий. Текстовые сообщения пользователей услугами связи, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные сообщения пользователей услугами связи – до шести месяцев с момента окончания их

приёма, передачи, доставки и (или) обработки (пункт 1). Операторы связи обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, указанную информацию, информацию о пользователях услугами связи и об оказанных им услугах связи и иную информацию, необходимую для выполнения возложенных на эти органы задач, в случаях, установленных федеральными законами (пункт 1¹).

Такие случаи, в частности, установлены Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», определяющим содержание оперативно-розыскной деятельности и закрепляющим систему гарантий законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Оперативно-розыскная деятельность проводится в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Оперативно-розыскные мероприятия, связанные с контролем почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушиванием телефонных переговоров с подключением к станционной аппаратуре предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, физических и юридических лиц, предоставляющих услуги и средства связи, со снятием информации с технических каналов связи, с получением компьютерной информации согласно части 4 статьи 6 приведённого Федерального закона проводятся с использованием оперативно-технических сил и средств органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел.

Названным федеральным законом установлены основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий (статья 7).

Определяя условия проведения оперативно-розыскных мероприятий, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в части 2 статьи 8 предусматривает проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища на основании судебного решения. В случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого оперативно-розыскного мероприятия либо прекратить его проведение.

Анализ приведённого выше законодательства, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, позволяет сделать вывод о необоснованности доводов административного истца об отсутствии нормативных правовых актов, допускающих возможность круглосуточного удалённого доступа к базам данных операторов связи уполномоченных государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта, предусматривающие представление органам федеральной службы безопасности, органам внутренних дел информации путём осуществления круглосуточного доступа к базам данных, соответствуют требованиям федерального законодательства, а доводы ООО «Теле-Маг» о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта допускают незаконное использование персональных данных без решения суда в рамках возбужденного уголовного дела или без специальных случаев, установленных законами, являются необоснованными.

Довод ООО «Теле-Маг» о том, что реализация на практике оспоренного положения ведёт к возникновению дополнительных затрат по договору о предоставлении канала связи с ПАО «МТС», судом первой инстанции проверялся и правильно был признан несостоятельным, поскольку Закон о связи предусматривает обязанность операторов связи 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 сетям и средствам связи для проведения этими органами в случаях, установленных федеральными законами, мероприятий в целях реализации возложенных на них задач (пункт 2 статьи 64). Кроме того, согласно абзацу третьему пункта 1 статьи 46 названного закона оператор связи обязан в том числе руководствоваться при проектировании, построении, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации сетей связи нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области связи, осуществлять построение сетей связи с учётом требований обеспечения устойчивости и безопасности их функционирования, а также требований, предусмотренных пунктом 2 статьи 64 этого закона. Связанные с этим расходы, а также расходы на создание и эксплуатацию систем управления своих сетей связи и их взаимодействие с единой сетью электросвязи Российской Федерации несут операторы связи.

Статья 5 (части 1, 2) Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает, что органы (должностные лица), осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при проведении оперативно-розыскных мероприятий должны обеспечивать соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции. Не допускается осуществление оперативно-розыскной деятельности для

достижения целей и решения задач, не предусмотренных данным федеральным законом.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что исполнение оспоренного предписания не гарантирует защиту оператором связи от злоупотреблений со стороны правоохранительных органов, лишены правовых оснований и не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, поскольку полномочиями по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в целях реализации возложенных на них задач, операторы связи не наделены.

Доводы в апелляционной жалобе ООО «Теле-Маг» о противоречии оспоренного положения Закону о персональных данных несостоятельны.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 6 данного закона обработка персональных данных (любой информации, относящейся прямо или косвенно к субъекту персональных данных) осуществляется в том числе, если это необходимо для достижения целей, предусмотренных законом, для осуществления и выполнения возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий и обязанностей. 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 (статья 7). Таким образом, доступ к персональным данным в установленных законом случаях возможен без согласия субъекта персональных данных при исполнении органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, своих функций.

В силу части 2 статьи 11 Закона о персональных данных обработка биометрических персональных данных может осуществляться без согласия субъекта персональных данных, в частности в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о безопасности, о противодействии терроризму, об оперативно-розыскной деятельности.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Довод апелляционной жалобы о противоречии оспоренного положения статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашающей право на уважение частной и семейной жизни, несостоятелен, поскольку данная норма международного права, устанавливая возможность ограничения со стороны публичных властей в осуществлении этого права (пункт 2), непосредственно не регламентирует порядок взаимодействия операторов связи и уполномоченных органов государственной власти, осуществляющих проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Ссылки ООО «Теле-Маг» на то, что суд первой инстанции вынес решение без учёта правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, высказанных им в определении от 2 октября 2003 г. № 345-О, несостоятельны, поскольку обжалованное решение суда первой

инстанции вынесено на основе действующих положений закона, регулирующих рассматриваемые правоотношения и обязывающих в определённых законом случаях операторов связи предоставлять уполномоченным государственным органам информационное содействие, которые не признавались неконституционными.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда 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 19 декабря 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Теле-Маг» – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


Н.А. Ксенофонтова