



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-1181

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 марта 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации Назаровой А.М.  
при секретаре Березиной А.В.  
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев 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»,

### установил:

приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 19 июля 2016 г. № 432 (далее – Приказ) утверждён 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). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 12 августа 2016 г., № 43217, и опубликован 12 августа

2016 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 5 сентября 2016 г. в Бюллетене нормативных актов органов исполнительной власти.

ТЕЛЕГРАМ МЕССЕНДЖЕР ЛЛП (далее – ТЕЛЕГРАМ, Компания) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Приказа, как изданного Федеральной службой безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России) с превышением полномочий, с нарушением процедуры принятия и введения в действие, порядка опубликования и регистрации нормативного акта, противоречащего федеральному законодательству и нарушающего право, гарантированное статьей 23 Конституции Российской Федерации, на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которого допускается только на основании судебного решения. Как указал административный истец, оспариваемый акт был издан 19 июля 2016 г. во исполнение пункта 4.1 статьи 10.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон об информации), введенного в действие 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» и вступившего в силу 20 июля 2016 г., в нарушение положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601) и 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» (далее – Постановление от 25 августа 2012 г. № 851) проект Приказа не прошёл процедуру общественного обсуждения. По мнению Компании, Приказ противоречит положениям статьи 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД) и статьям 13 и 186 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В обоснование своего требования Компания сослалась на то, что постановлением мирового судьи от 16 октября 2017 г. она привлечена к административной ответственности по части 2.1 статьи 13.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за неисполнение организатором распространения информации в сети «Интернет» обязанности по предоставлению в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информации, необходимой для

декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений, со ссылкой на оспариваемый акт.

Представитель ТЕЛЕГРАМ Ахметгалиев Р.Х. в судебном заседании поддержал административное исковое заявление и просил его удовлетворить.

ФСБ России и Минюст России в письменных возражениях на административный иск указали, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом государственной власти с соблюдением порядка принятия и введения в действие нормативных правовых актов, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу и не нарушает права и законные интересы административного истца.

Представители ФСБ России Костина Ю.А. и Антипин И.П. и представитель Минюста России Скорбунов Л.А. в судебном заседании поддержали изложенные в возражениях правовые позиции и просили в удовлетворении заявленного требования отказать.

Выслушав стороны, проверив соответствие оспариваемого акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей в удовлетворении административного искового заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

ФСБ России согласно Федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (далее – Федеральный закон о ФСБ России) и Положению о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (далее – Положение о ФСБ России), является федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации, осуществляющим в этой области государственное управление и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности (далее – органы безопасности). Для выполнения задач, возложенных на органы безопасности, ФСБ России наделена правом по изданию нормативных правовых актов, и в рамках государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации нормативно-правовое регулирование осуществляется ФСБ России самостоятельно (статьи 2 и 3 Федерального закона о ФСБ России, пункты 1 и 9 Положения о ФСБ России).

Пункт 4.1 статьи 10.1 Федерального закона об информации возлагает обязанность на организатора распространения информации в сети «Интернет» (далее – организатор распространения информации) 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 необходимую для декодирования электронных сообщений информацию.

Во исполнение требований федерального закона с учетом необходимости регламентации порядка представления упомянутой информации и полномочий на издание нормативных правовых актов ФСБ России Приказом утвержден Порядок, устанавливающий исключительно организационные основы представления информации, обязанность по передаче которой предусмотрена указанной нормой Закона, и не возлагающий на организаторов распространения информации иных обязанностей.

Довод административного истца о том, что в силу пункта 4 статьи 10.1 Федерального закона об информации Порядок должен устанавливаться Правительством Российской Федерации, основан на ошибочном толковании норм права.

Положения пункта 4 статьи 10.1 Федерального закона об информации обязывают организатора распространения информации обеспечивать реализацию установленных требований к оборудованию и программно-техническим средствам, используемым указанным организатором в эксплуатируемых им информационных системах, для проведения уполномоченными органами соответствующих мероприятий, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения данных мероприятий. Порядок взаимодействия организаторов распространения информации с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

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

Приказ издан в целях реализации положений пункта 4.1 статьи 10.1 Федерального закона об информации.

Более того, 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 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 (<http://www.kremlin.ru>).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Порядок, соответствует требованиям 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) и Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009).

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

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 (абзац первый пункта 12 Указа № 763).

Согласно пункту 10 Указа № 763 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 них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Из изложенного следует, 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, а также официального опубликования, поскольку действие актов законодательства Российской Федерации распространяется на соответствующие правоотношения только после их вступления в силу в установленном порядке.

Приказ подписан 19 июля 2016 г., зарегистрирован в Минюсте России, опубликован и вступил в силу 23 августа 2016 г., т.е. по истечении 10 дней после дня его официального опубликования.

В свою очередь, Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ, которым введен в действие пункт 4.1 статьи 10.1 Федерального закона об информации, вступил в силу 20 июля 2016 г., из чего следует, что Приказ,

вопреки доводам административного истца, вступил в силу после вступления в силу указанного федерального закона.

С учетом установленного поручением Президента Российской Федерации срока разработки и утверждения нормативного правового акта, а также в соответствии с пунктом 11 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, общественное обсуждение проекта Приказа не проводилось.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие.

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

Информация, необходимая для декодирования электронных сообщений, не отнесена федеральными законами к информации ограниченного доступа (статья 3 и 9 Федерального закона об информации). Данная информация не составляет охраняемой Конституцией Российской Федерации и действующими на территории Российской Федерации законами тайны сообщений, переписки, а соответственно, в отношении ее не установлены законодательством Российской Федерации особые условия и порядок доступа к ней.

Порядок не содержит требования о передаче организаторами распространения информации в ФСБ России электронных сообщений и информации о факте их приема – передачи, т.е. информации, составляющей тайну переписки.

Получение судебного решения необходимо в случае ограничения гарантированного конституционного права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (часть 2 статьи 23 Конституции Российской Федерации). Аналогичное требование закреплено в статье 13 УПК РФ и статье 8 Федерального закона об ОРД.

С учетом данных положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов получение информации, составляющей тайну переписки, сообщений граждан – пользователей сети «Интернет», осуществляется в рамках оперативно-розыскных мероприятий, которые проводятся на основании судебного решения. Организаторы распространения информации не являются лицами, осуществляющими контроль и надзор за законностью их проведения.

Приказ не устанавливает порядка получения органами безопасности информации, составляющей охраняемую Конституцией Российской Федерации тайну, тем более иного порядка доступа к такой информации, чем тот, который закреплен в Конституции Российской Федерации и названных федеральных законах, и не может нарушать прав граждан и организаторов распространения информации.

В связи с этим доводы Компании о противоречии Приказа УПК РФ и Федеральному закону об ОРД нельзя признать состоятельными.

Не может быть признано обоснованным и утверждение административного истца о несоответствии оспариваемого акта законодательству о противодействии коррупции в связи с наличием в нем коррупциогенных факторов, выразившихся, по его мнению, в отсутствии в Порядке положения, устанавливающего конкретный срок исполнения запроса о предоставлении информации, а также в неопределенности его требований в части передачи запрошенной информации и условий ее хранения.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) коррупциогенными факторами признает 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 (часть 2 статьи 1). 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 данным федеральным законом, в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации (пункт 2 части 1, пункт 3 части 3 статьи 3). Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) также проводится непосредственно органами, их принявшими, при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения (часть 4 статьи 3).

Приказ зарегистрирован в Минюсте России, что свидетельствует о проведении последним правовой экспертизы соответствия Приказа законодательству Российской Федерации, а также антикоррупционной экспертизы, по результатам которой коррупциогенные факторы не выявлены.

Антикоррупционная экспертиза Приказа проведена 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.

Отсутствие в оспариваемом акте срока исполнения запроса органа безопасности не относится к коррупциогенным факторам, перечисленным в пунктах 3 и 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Порядок содержит определенные требования, касающиеся порядка передачи организаторами распространения информации необходимой для декодирования электронных сообщений пользователей сети «Интернет» информации (пункты 3 и 5).

В пункте 6 Порядка регламентированы конкретные способы передачи информации, к которым относятся: передача информации на магнитном носителе по почте, передача информации в форме электронного сообщения по электронной почте, а также передача информации посредством организации доступа к ней уполномоченного подразделения ФСБ России.

По смыслу данного положения, организатор распространения информации при исполнении обязанности по передаче информации имеет возможность выбрать любой из трех альтернативных и абсолютно определенных способов представления информации, наиболее доступный для него и надежный с его точки зрения.

Отношения по хранению информации не являются предметом правового регулирования Приказа.

Принимая во внимание, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления 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» отказать.

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

А.М. Назарова