



## Российское законодательство, регулирующее прослушивание мобильных телефонов, не соответствует Европейской Конвенции

Сегодня Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) вынес решение по делу [Roman Zakharov v. Russia](#) (жалобы № 47143/06).<sup>1</sup> Большая Палата единогласно постановила, что имело место:

**нарушение статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни) Европейской Конвенции по правам человека.**

Дело касалось системы прослушивания мобильных телефонов в России. Заявитель - главный редактор журнала "Линия Полета" и руководитель регионального центра Фонда Защиты Гласности в Санкт-Петербурге - жаловался на то, что российское законодательство обязывает мобильных операторов установить техническое оборудование для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий на сетях электросвязи (так называемый, СОПМ-2). В отсутствие достаточных процессуальных гарантий в российском законодательстве, это оборудование позволяет бесконтрольное прослушивание мобильных телефонных переговоров.

Суд постановил, что господин Захаров имеет право обратиться в Суд с жалобой на то, что является жертвой нарушения Конвенции, хотя он и не может доказать, что его телефонные переговоры действительно прослушивались. Учитывая отсутствие эффективных средств обжалования на национальном уровне, негласный характер методов наблюдения и тот факт, что они потенциально могут быть применены к любому пользователю мобильной связи, Суд пришел к выводу, что в данном случае будет оправданно исследовать на соответствие Конвенции само российское законодательство, а не его применение в конкретном деле заявителя. Поэтому заявитель не был обязан доказывать не только факт прослушивания его телефонных переговоров, но даже и существование риска такого прослушивания. Так как российское законодательство не гарантирует эффективных средств обжалования человеку, который подозревает, что его телефонные переговоры прослушиваются, само по себе существование спорного законодательства уже составляет вмешательство в права заявителя по статье 8.

Суд отметил, что прослушивание мобильных телефонов преследует законные цели, такие как предотвращение преступлений и защита национальной безопасности, общественного порядка и экономического благосостояния страны. Однако существует риск, что система секретных методов наблюдения, созданная для защиты национальной безопасности, может ослабить или разрушить демократию под предлогом ее защиты. Поэтому законодательство должно устанавливать адекватные и эффективные гарантии против злоупотреблений, чтобы ограничить применение негласных методов наблюдения только теми случаями, когда это действительно необходимо для достижения вышеуказанных целей.

Суд постановил, что российское законодательство содержит ряд гарантий против злоупотреблений, однако эти гарантии не достаточны. Хотя злоупотребления возможны при любой системе организации негласных наблюдений, их вероятность особенно высока в такой

<sup>1</sup> Постановления Большой Палаты являются окончательными (ст. 44 Конвенции).

Все окончательные постановления направляются в Комитет Министров Совета Европы для контроля за их исполнением. Информация о процедуре исполнения размещена здесь: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution)

системе как в России, где правоохранительные органы имеют с помощью технических средств прямой доступ ко всем мобильным телефонным переговорам.

В частности, Суд пришел к выводу, что российское законодательство не предоставляет адекватных и эффективных правовых гарантий в следующих сферах: оно недостаточно четко определяет ситуации, в которых правоохранительные органы имеют право использовать негласные оперативно-розыскные мероприятия (например, прослушивание телефонных переговоров), и ситуации, в которых данные мероприятия должны быть прекращены, а собранные данные уничтожены; процедура выдачи разрешений на прослушивание телефонных переговоров не предоставляет достаточных гарантий того, что прослушивание проводится только в тех случаях, когда это оправданно и необходимо; надзор за законностью проведения негласных оперативно-розыскных мероприятий неэффективен; отсутствуют эффективные средства обжалования. Суд особенно подчеркнул, что эффективность имеющихся средств обжалования подрывается тем, что они доступны только тем людям, которые могут представить доказательства прослушивания их телефонных переговоров. В отсутствие системы уведомления о прослушивании телефонных переговоров или возможности запросить информацию о прослушивании, получить такие доказательства практически невозможно.

## Основные факты

Заявитель по делу - российский гражданин Роман Андреевич Захаров, 1977 г. р., проживающий в Санкт-Петербурге. Он главный редактор журнала "Линия Полета" и руководитель регионального центра Фонда Защиты Гласности в Санкт-Петербурге. Он является абонентом нескольких мобильных операторов.

В декабре 2003 заявитель обратился в суд против трех мобильных операторов с жалобой на нарушение его права на уважение частной жизни. Он также просил привлечь в качестве третьих лиц Министерство связи и массовых коммуникаций и Управление ФСБ по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Он просил обязать ответчиков отключить оборудование, установленное в соответствии с Приказом Госкомсвязи РФ № 70 от 20 апреля 1999 г. О технических требованиях к системе технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий на сетях электросвязи Российской Федерации, так как это оборудование позволяет правоохранительным органам прослушивать телефонные переговоры без предоставления оператору связи судебного разрешения на прослушивание.

В декабре 2005 Василеостровский районный суд Санкт-Петербурга отклонил жалобу заявителя на том основании, что он не представил доказательств, подтверждающих нарушения его права на тайну связи. Суд также решил, что установленная ответчиками система технических средств обеспечивает возможность проведения оперативно-розыскных мероприятий в порядке, установленном законодательством, и сама по себе не является нарушением права истца на тайну связи. В апреле 2006 Судебная коллегия по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда отклонила кассационную жалобу заявителя на это решение.

## Жалобы, процедура и состав Суда

Ссылаясь на статью 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни), заявитель жаловался на то, что российское законодательство, регулирующее прослушивание мобильных телефонных переговоров, не соответствует Конвенции. Он утверждал, что российское законодательство позволяет правоохранительным органам прослушивать, с помощью установленных мобильными операторами технических средств, телефонные переговоры любого пользователя без предварительного судебного разрешения. Это приводит к массовому и бесконтрольному прослушиванию мобильных телефонных переговоров. Заявитель также

ссылался на статью 13 Конвенции (право на эффективное средство правовой защиты), жалуясь, что не имеет возможности эффективно оспорить данное законодательство на национальном уровне.

Жалоба в Европейский Суд была подана 20 октября 2006. 11 марта 2014 Палата, на рассмотрении у которой находилось дело, решила уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты<sup>2</sup>. Публичное слушание по делу состоялось 24 сентября 2014 г.

Постановление вынесено Большой Палатой из семнадцати судей в следующем составе

Дин **Шпильман** (Люксембург), *Председатель*,  
Жозеп **Касадеваль** (Андорра),  
Гвидо **Раймонди** (Италия),  
Марк **Виллигер** (Лихтенштейн),  
Инета **Зимеле** (Латвия),  
Луис **Лопез Гуэрра** (Испания),  
Ханлар **Гаджиев** (Азербайджан),  
Ангелика **Нюссбергер** (Германия),  
Юлия **Лаффранк** (Эстония),  
Линос-Александр **Сицилианос** (Греция),  
Эрик **Мёзэ** (Норвегия),  
Андрэ **Потоки** (Франция),  
Поль **Лемменс** (Бельгия),  
Хелена **Ядерблом** (Швеция),  
Фарис **Вехабович** (Босния и Герцеговина),  
Ксения **Туркович** (Хорватия),  
Дмитрий **Дедов** (Россия),

А также Лоуренс **Ерли**, *Юристконсульт*.

## Решение Суда

### [Статья 8 \(право на уважение частной и семейной жизни\)](#)

Суд постановил, что господин Захаров имеет право обратиться в Суд с жалобой на то, что является жертвой нарушения Конвенции, хотя он и не может доказать, что его телефонные переговоры действительно прослушивались. Учитывая негласный характер методов наблюдения, широкую сферу их применения (они потенциально могут быть применены к любому пользователю мобильной связи) и отсутствие эффективных средств обжалования на национальном уровне (см. пункт 6 ниже), Суд пришел к выводу, что в данном случае будет оправданно исследовать на соответствие Конвенции само российское законодательство, а не его применение в конкретном деле заявителя. Поэтому заявитель не был обязан доказывать не только факт прослушивания его телефонных переговоров, но даже и существование риска такого прослушивания. Так как российское законодательство не гарантирует эффективных средств обжалования человеку, который подозревает, что его телефонные переговоры прослушиваются, само по себе существование спорного законодательства уже составляет вмешательство в права заявителя по статье 8.

<sup>2</sup> В соответствии со статьей 30 Европейской Конвенции по Правам Человека, “Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого.”

Стороны не оспаривали, что прослушивание мобильных телефонных переговоров предусмотрено законом, а именно Федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности от 12 августа 1995 г. (№ 144-ФЗ, далее Закон об ОРД), Уголовно-процессуальным кодексом РФ от 18 декабря 2001 г. (№ 174-ФЗ, далее УПК), Федеральным законом о связи от 7 июля 2003 (№ 126-ФЗ) и Приказами, изданными Госкомсвязи РФ и его преемниками (в частности, Приказом № 70 от 20 апреля 1999 г.). Прослушивание мобильных телефонов преследует такие законные цели, как предотвращение преступлений и защита национальной безопасности, общественного порядка и экономического благосостояния страны.

Суд пришел к выводу, что Российское законодательство содержит ряд гарантий против злоупотреблений. В частности, оно определяет категории преступлений, в связи с расследованием которых может проводиться прослушивание телефонных и иных переговоров, устанавливает максимальный срок действия разрешения на прослушивания и условия, при которых оно может быть продлено, а также четко прописывает процедуры хранения, использования и передачи информации, полученной в результате прослушивания, позволяющие минимизировать риск нелегального доступа и распространения.

В то же время, Суд обнаружил в российском законодательстве, регулирующем прослушивание мобильных телефонов, следующие дефекты:

**1. Ситуации, в которых правоохранительные органы имеют право прослушивать телефонные и иные переговоры**

Российское законодательство недостаточно четко определяет категории людей, чьи телефонные и иные переговоры могут прослушиваться. В частности, законодательство разрешает прослушивать телефонные переговоры не только подозреваемых и обвиняемых в уголовных преступлениях, но также и переговоры “других лиц, чьи телефонные и иные переговоры могут содержать сведения, имеющие значение для уголовного дела” (статья 186 УПК) и “лиц, которые могут располагать сведениями о преступлениях” или “о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации” (статья 8 Закона об ОРД). Российское законодательство не объясняет, как такие широко сформулированные термины должны толковаться в правоприменительной практике, и таким образом дает правоохранительным органам слишком широкие дискреционные полномочия определять, какие события или действия создают вышеуказанную угрозу, и является ли эта угроза достаточно серьезной, чтобы оправдать прослушивание телефонных переговоров.

**2. Прекращение прослушивания телефонных переговоров**

Российское законодательство недостаточно четко определяет ситуации, в которых прослушивание телефонных переговоров должно быть прекращено. Требование о немедленном прекращении прослушивания, когда необходимость в данной мере отпадает, содержится только в УПК (статья 186), но не в законе об ОРД. В результате, прослушивание телефонных переговоров на основании Закона об ОРД (в частности, в связи с получением сведений о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации) осуществляется без достаточных гарантий против злоупотреблений.

**3. Уничтожение собранных материалов**

Российское законодательство позволяет хранить в течение шести месяцев все материалы, собранные в результате прослушивания телефонных переговоров. Оно не содержит требования о немедленном уничтожении тех материалов, которые очевидно

не связаны с целями прослушивания. Кроме того, законодательство не определяет, в каких ситуациях материалы, которые использовались в уголовном судебном процессе, должны быть уничтожены после окончания такого процесса, а в каких ситуациях их можно продолжать хранить.

#### **4. Процедура выдачи разрешений на прослушивание телефонных переговоров**

Процедура выдачи разрешений на прослушивание телефонных переговоров не предоставляет достаточных гарантий того, что прослушивание будет разрешено только в тех случаях, когда это обоснованно и необходимо.

В частности, не смотря на указания Конституционного Суда (см. Определения № 86-О от 14 июля 1998 г., № 345-О от 2 октября 2003 г. и № 1-О от 8 февраля 2007 г.), российские суды не проверяют, есть ли основания подозревать человека, о прослушивании чьих телефонных переговоров ходатайствуют правоохранительные органы, в причастности к преступлению или действиям, создающим угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Российские суды также не оценивают обоснованность и необходимость прослушивания. В частности, к ходатайствам о прослушивании телефонных переговоров часто не прилагаются материалы, подтверждающие основания для проведения прослушивания, а судьи не требуют представления таких материалов. Обычно для получения судебного разрешения на прослушивание правоохранительным органам достаточно сослаться на наличие информации о преступлении или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Кроме того, закон об ОРД не содержит никаких требований к содержанию ни ходатайства о прослушивании телефонных и иных переговоров, ни судебного разрешения на такое прослушивание. В результате суды иногда выдают разрешения на прослушивание всех мобильных телефонных переговоров в районе совершения преступления, без указания конкретного лица или телефонного номера, или разрешения на прослушивание без указания срока действия. Закон об ОРД также позволяет прослушивать телефонные и иные переговоры в течение 48 часов без предварительного судебного разрешения в случаях, которые не терпят отлагательства. Данная процедура не предусматривает достаточных процессуальных гарантий того, что она будет использована только в тех случаях, когда это действительно обоснованно.

Наконец, Суд пришел к выводу, что техническое оборудование для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий на сетях электросвязи (СОРМ-2) дает правоохранительным органам техническую возможность для прослушивания мобильных телефонных переговоров без предварительного получения судебного разрешения, т.е. в обход законной процедуры. Хотя злоупотребления возможны при любой системе организации негласных наблюдений, их вероятность особенно высока в такой системе как в России, где правоохранительные органы имеют с помощью технических средств прямой доступ ко всем мобильным телефонным переговорам и не обязаны предъявлять разрешение на прослушивание ни мобильным операторам, ни кому-либо еще. При такой системе необходимость в эффективных процессуальных гарантиях против злоупотреблений особенно высока.

#### **5. Надзор за законностью проведения негласных оперативно-розыскных мероприятий**

Надзор за законностью проведения негласных оперативно-розыскных мероприятий не отвечает требованиям Европейской Конвенции о независимости надзирающего органа, достаточности полномочий для проведения эффективного надзора и его открытости общественному контролю. Во-первых, запрет на регистрацию сведений о

контролируемых абонентах и иных сведений относящихся к прослушиванию мобильных телефонных переговоров, содержащийся в Приказе Госкомсвязи № 70 (см. выше), делает невозможным выявление случаев незаконного прослушивания без судебных разрешений. Во-вторых, надзор осуществляет Генеральный Прокурор и уполномоченные им прокуроры. Учитывая порядок назначения прокуроров, у Суда возникли сомнения в их независимости от исполнительной власти. Кроме того, в рамках своих полномочий по уголовному преследованию, прокурор дает согласие на возбуждение перед судом ходатайства о прослушивании телефонных или иных переговоров. Тот факт, что прокуратура совмещает в себе функции по уголовному преследованию и, одновременно, по надзору за законностью прослушиваний телефонных и иных переговоров, дает основания сомневаться в ее независимости. В-третьих, полномочия прокуратуры по надзору за законностью прослушиваний ограничены: например, в предмет прокурорского надзора не входят сведения о тактике, методах и средствах осуществления деятельности органов федеральной службы безопасности. Помимо этого, российское законодательство не содержит требования о немедленном уничтожении материалов, которые были квалифицированы прокурором как полученные в результате незаконного прослушивания телефонных переговоров. В-четвертых, результаты прокурорского надзора не публикуются и не доводятся до сведения общественности каким-либо иным образом. Наконец, Российское Правительство не представило ни одного прокурорского решения, постановившего пресечь нарушение прав или принять меры к их восстановлению и привлечению виновных должностных лиц к ответственности, не доказав, таким образом, эффективность прокурорского надзора на практике.

#### **6. Система уведомления о прослушивании телефонных переговоров и средства обжалования**

Суд исследовал эффективность следующих средств обжалования: апелляционная, кассационная или надзорная жалоба на разрешение на прослушивание телефонных или иных переговоров; жалоба по статье 125 УПК; жалоба в соответствии с Законом об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, от 27 апреля 1993 г (№ 4866-1), главой 25 Гражданско-Процессуального Кодекса и Кодексом Административного Судопроизводства от 8 марта 2015 г. (№ 21-ФЗ); жалоба по статье 1069 Гражданского Кодекса; и заявление о возбуждении уголовного дела по статьям 137, 138, 285 и 286 Уголовного Кодекса. Он пришел к выводу, что эффективность этих средств обжалования подрывается тем, что они доступны только тем людям, которые могут представить доказательства прослушивания их телефонных переговоров. В отсутствие системы уведомления о прослушивании телефонных переговоров или эффективной возможности запросить информацию о прослушивании, получить такие доказательства практически невозможно. Таким образом, у человека, который подозревает, что его телефонные или иные переговоры прослушиваются, отсутствуют эффективные средства обжалования - одна из наиболее важных гарантий против злоупотреблений при использовании негласных методов наблюдения. При этом нужно отметить, что Суд не рассматривал вопрос об эффективности вышеуказанных средств обжалования в тех ситуациях, когда гражданин может доказать факт прослушивания его телефонных или иных переговоров, т.к. он получил доступ к материалам прослушивания в рамках уголовного процесса против него, где эти материалы использовались в качестве доказательств.

В связи с вышеизложенным, Суд пришел к выводу, что в российском законодательстве отсутствуют адекватные и эффективные гарантии против злоупотреблений при прослушивании телефонных и иных переговоров.

Вышеуказанные дефекты законодательства могут оказывать негативное влияние на функционирование системы прослушивания телефонных и иных переговоров в России. Российское Правительство не смогло убедить Суд в том, что прослушивание телефонных переговоров в России всегда производится в соответствии с законом. Документы, представленные заявителем в российские суды и в Европейский Суд, дают основания подозревать существование практики незаконных прослушиваний телефонных и иных переговоров.

В результате Суд постановил, что российское законодательство не отвечает критериям “качества закона” и не способно ограничить применение негласных методов наблюдения только теми случаями, когда это “необходимо в демократическом обществе”. Поэтому имело место нарушение статьи 8 Европейской Конвенции.

### Другие статьи

Учитывая выводы по статье 8, особенно в отношении системы уведомления о прослушивании телефонных переговоров и средств обжалования, Суд постановил, что нет необходимости рассматривать жалобу господина Захарова по статье 13 Конвенции.

### Справедливая компенсация (статья 41)

Шестнадцатью голосами против одного Суд постановил, что вывода о нарушении Конвенции достаточно, чтобы компенсировать моральный вред, понесенный господином Захаровым. Суд также постановил, что Россия обязана выплатить господину Захарову 40 000 евро в качестве возмещения за понесенные им судебные расходы и издержки.

### Особые мнения

Судьи Зимеле и Дедов высказали особые мнения, текст которых приложен к постановлению.

*Официальный текст постановления составлен на английском и французском языках.*

---

Данный Пресс-релиз составлен Секретариатом и не является обязательным для Суда. Решения и постановления Суда, а также иная дополнительная информация опубликованы на интернет-сайте [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Для желающих подписаться на выпуск Пресс-релизов Суда, просьба зарегистрироваться на сайте [www.echr.coe.int/rss](http://www.echr.coe.int/rss) или следите за нашими сообщениями в Твиттере [@ECHR\\_Press](https://twitter.com/ECHR_Press).

### Контакты для прессы

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel.: +33 3 90 21 42 08

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

**Европейский Суд по правам человека** был создан в Страсбурге в 1959 году государствами-членами Совета Европы для рассмотрения жалоб о нарушениях Европейской Конвенции по правам человека 1950 года.