

По делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21.1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" в связи с жалобой гражданина О.А.Лаптева

Постановление · № 27-П · от 06.11.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21.1

Закона Российской Федерации "О государственной тайне"

в связи с жалобой гражданина О.А.Лаптева

город Санкт-Петербург 6 ноября 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина О.А.Лаптева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.И.Бойцова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года N 5485-1 "О государственной тайне", регулирующий отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации (преамбула), устанавливает общий порядок допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне, включающий, в частности, добровольное принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии со статьей 24 данного Закона, письменное согласие на проведение в отношении них полномочными органами проверочных мероприятий, ознакомление с нормами законодательства Российской Федерации о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение (статья 21), и особый порядок допуска к государственной тайне, в соответствии с которым члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий, предусмотренных статьей 21 данного Закона; указанные лица предупреждаются о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с исполнением ими своих полномочий, и о привлечении их к ответственности в случае ее разглашения, о чем у них отбирается соответствующая расписка; сохранность государственной тайны в таких случаях гарантируется путем установления

ответственности указанных лиц федеральным законом (статья 21-1).

1.1. Конституционность названных законоположений оспаривает гражданин О.А.Лаптев, родной брат которого С.А.Лаптев, подозревавшийся, как указано в жалобе заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации, в совершении ряда преступлений, спустя два дня после помещения в изолятор временного содержания Министерства внутренних дел по Республике Марий Эл был обнаружен в камере мертвым. Неоднократно выносившиеся по результатам проверок, которые проводились по данному факту в рамках статей 144 и 145 УПК Российской Федерации, постановления об отказе в возбуждении уголовного дела всякий раз отменялись, за исключением последнего, вынесенного 25 октября 2012 года. С материалами первой проверки О.А.Лаптев по его заявлению был ознакомлен в полном объеме, лично получил копии некоторых постановлений, которые он обжаловал в суд в порядке статьи 125 УПК Российской Федерации, копии же постановлений, принятых по итогам дополнительной проверки, ему не направлялись. О невозможности их предоставления, как содержащих сведения, составляющие государственную тайну (а именно относящиеся к сфере оперативно-розыскной деятельности данные о силах, средствах, методах и лицах, оказывающих содействие такой деятельности на конфиденциальной основе), равно как и об отказе в ознакомлении с материалами дополнительной проверки и снятии с них копий О.А.Лаптев был уведомлен письмами руководителя следственного отдела по городу Йошкар-Ола следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл.

Письмом того же должностного лица от 8 июля 2013 года было отказано в удовлетворении запроса адвоката Йошкар-Олинской городской коллегии адвокатов, с которым О.А.Лаптев заключил соглашение об оказании юридической помощи, о направлении ему копии постановления от 25 октября 2012 года об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти С.А.Лаптева и предоставлении возможности ознакомления с материалами проверок в полном объеме на том основании, что статья 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" допускает к составляющим государственную тайну сведениям лишь адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по делу, связанному с такими сведениями, и не наделяет соответствующим правом адвоката, представляющего интересы лица, которому отказано в возбуждении уголовного дела, в отношении возможности ознакомления с материалами проверки сообщения о преступлении, содержащими сведения, составляющие государственную тайну. Йошкар-Олинский городской суд Республики Марий Эл постановлением от 9 октября 2013 года, принятым по жалобе О.А.Лаптева в порядке статьи 125 УПК Российской Федерации, признал данный отказ незаконным и необоснованным, с чем не согласился Верховный Суд Республики Марий Эл, который, рассмотрев апелляционное представление помощника прокурора города Йошкар-Ола и апелляционную жалобу руководителя следственного отдела по городу Йошкар-Ола следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл, отменил указанное постановление, сославшись на то, что для адвоката - представителя заинтересованного лица, каковым является О.А.Лаптев, возможность ознакомления с содержащимися в материалах проверки сообщения о преступлении сведениями, если они составляют государственную тайну, законом не предусмотрена (апелляционное постановление от 20 ноября 2013 года).

Постановлением судьи Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 23 июля 2014 года, оставленным без изменения апелляционным постановлением Верховного Суда Республики Марий Эл от 3 сентября 2014 года, решение руководителя следственного органа об отказе в ознакомлении О.А.Лаптева с засекреченной частью материалов проверки сообщения о преступлении, по результатам которой было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, признано незаконным и необоснованным с указанием на то, что присвоение материалам проверки грифа секретности не препятствует - при соблюдении установленных правил обращения с секретными сведениями - ознакомлению заявителя с данными материалами и реализации им в

полной мере права на судебную защиту своих прав и свобод; сохранность же государственной тайны в таких случаях гарантируется использованием соответствующих механизмов юридической ответственности. Что касается вопроса о допуске адвоката к материалам проверки, то он данными судебными актами разрешен не был.

Нарушение положениями статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" своих прав, гарантированных статьями 2, 17 (часть 1), 18, 45 (часть 2), 46 (часть 1), 48 (часть 1), 52 и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, гражданин О.А.Лаптев усматривает в том, что эти положения - по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, - позволяют отказать в ознакомлении с материалами проводимой на стадии возбуждения уголовного дела проверки сообщения о преступлении, содержащими сведения, составляющие государственную тайну, и вынесенными по этим материалам решениями об отказе в возбуждении уголовного дела, содержащими указанные сведения, а также в получении с помощью технических средств копий соответствующих документов адвокату, являющемуся представителем лица, чьи законные интересы затрагиваются такой проверкой, в связи с отсутствием у него допуска к государственной тайне.

1.2. Согласно статьям 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе. Как следует из жалобы О.А.Лаптева, его обращение к адвокату было обусловлено лишь стремлением получить доступ к информации, содержащейся в материалах проведенной по факту смерти его брата проверки сообщения о преступлении в порядке статей 144 и 145 УПК Российской Федерации и в вынесенных по ее результатам решениях об отказе в возбуждении уголовного дела, а значит, отказом адвокату в предоставлении указанных сведений со ссылкой на статьи 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" были затронуты интересы самого заявителя, а не его адвоката, который в силу подпункта 5 пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" участвует в уголовном судопроизводстве как представитель доверителя и в этом качестве преследует интересы представляемого им лица, а не свои личные интересы. Кроме того, оспариваемыми в жалобе законоположениями устанавливается лишь порядок допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне, вопросы же, касающиеся копирования с помощью технических средств и получения заинтересованными лицами копий документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, они не регламентируют и, следовательно, в этом аспекте не могут рассматриваться как затрагивающие конституционные права заявителя.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации по настоящему делу положения статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" являются в той мере, в какой они - по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, - служат основанием для решения вопроса о возможности ознакомления адвоката, являющегося представителем близкого родственника лица, по факту смерти которого проводилась в порядке статей 144 и 145 УПК Российской Федерации проверка сообщения о преступлении, с постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела и постановлениями об их отмене, а

также с материалами проверки, послужившими основанием для таких процессуальных решений, в связи с наличием в них сведений в области оперативно-розыскной деятельности, составляющих государственную тайну.

2. Согласно Конституции Российской Федерации, провозглашающей Российскую Федерацию демократическим правовым государством (статья 1, часть 1), права и свободы человека и гражданина, которые являются высшей ценностью и признание, соблюдение и защита которых составляют обязанность государства (статья 2), признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1), они являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием (статья 18); каждому гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1); права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, а государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52).

Включая право каждого на судебную защиту в число прав, не подлежащих ограничению, Конституция Российской Федерации предусматривает возможность обжалования в судебном порядке решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц (статья 46, часть 2), гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48, часть 1) и одновременно обязывает органы государственной власти и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (статья 24, часть 2), что позволяет гражданам, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 23 марта 1999 года N 5-П и от 8 декабря 2003 года N 18-П, отстаивать свои интересы в споре с любыми органами и должностными лицами, в том числе осуществляющими соответствующие полномочия на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

В силу непосредственного действия предписания статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации как одной из гарантий фундаментального права на защиту достоинства личности, вытекающего из ее статьи 21 (часть 1), любая информация должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а федеральный законодатель не предусматривает в качестве исключения из общего дозволения специальный правовой статус такой информации, не подлежащей распространению в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость ограничений прав и свобод в сфере получения информации и их соразмерность целям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации); при этом Конституция Российской Федерации не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения могут быть полностью исключены - напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 года N 3-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2000 года N 191-О, от 19 февраля 2003 года N 78-О, от 18 декабря 2003 года N 429-О, от 7 ноября 2008 года N 1029-О-П, от 29 сентября 2011 года N 1251-О-О и др.). Приведенной правовой позиции, основанной на предписаниях статей 2, 17 (части 1 и 2), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации о приоритетном значении прав и свобод человека для государства, их неотчуждаемом характере и возможности лишь необходимого и соразмерного их

ограничения, отвечает требованию статьи 7 Закона Российской Федерации "О государственной тайне", согласно которой сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию.

3. Первым в числе личных прав и свобод Конституция Российской Федерации называет право на жизнь (статья 20, часть 1) как необходимое условие осуществления всех остальных прав и свобод человека и гражданина и с этой точки зрения - высшую личностную ценность, что обязывает государство в лице органов публичной власти обеспечивать на основании статей 45 и 46 Конституции Российской Федерации его защиту, включая судебную, которая осуществляется, в частности, в рамках установленного статьей 125 УПК Российской Федерации судебного порядка рассмотрения жалоб на постановления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные решения и действия (бездействие) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию.

Такого же подхода придерживается в своей практике Европейский Суд по правам человека, полагающий, что статья 13 "Право на эффективное средство правовой защиты" Конвенции о защите прав человека и основных свобод - учитывая фундаментальную значимость права на защиту жизни - требует не только проведения тщательного расследования, результатом которого могло бы стать выявление и привлечение к ответственности лиц, виновных в лишении жизни, но и обеспечения эффективного доступа заинтересованного лица к процедуре следствия, которая приводит к установлению и привлечению к ответственности виновных (постановление от 19 июля 2011 года по делу "Хашуева против России" и др.).

3.1. Неотъемлемой частью уголовного судопроизводства, общее назначение которого состоит в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также в защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (часть первая статьи 6 УПК Российской Федерации), является стадия возбуждения уголовного дела, в ходе которой проверяется сообщение о преступлении и которая, как следует из части второй статьи 140 и части первой статьи 145 УПК Российской Федерации, имеет главной своей целью установление наличия или отсутствия достаточных данных, указывающих на признаки преступления, в связи с чем на этой стадии, как правило, не принимаются, ввиду их преждевременности, процессуальные решения о признании тех или иных лиц конкретными участниками производства по уголовному делу (в частности, потерпевшими), - такие решения выносятся на следующей за ней стадии предварительного расследования, в ходе которой соответствующее криминальное событие подлежит проверке и всесторонней оценке, тем более если это относится к насильственной смерти человека, а следовательно, к защите, в том числе судебной, охраняемого Конституцией Российской Федерации основного права человека - права на жизнь (статья 20, часть 1).

Вместе с тем, по смыслу части первой статьи 42 УПК Российской Федерации, определяющей потерпевшего как лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред либо вред деловой репутации, правовой статус лица в качестве потерпевшего устанавливается исходя из его фактического положения и лишь процессуально оформляется постановлением дознавателя, следователя, судьи или определением суда о признании потерпевшим, но не формируется им, поскольку, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, в частности потерпевшим, а наличием определенных сущностных признаков, характеризующих фактическое положение этого

лица как нуждающегося в обеспечении соответствующих прав (постановления от 27 июня 2000 года N 11-П, от 14 июля 2011 года N 16-П и от 25 июня 2013 года N 14-П; определения от 22 января 2004 года N 119-О, от 17 ноября 2011 года N 1555-О-О, от 28 июня 2012 года N 1258-О и др.).

В силу приведенной правовой позиции, отраженной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2010 года N 17 "О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве" (пункт 3), хотя решение о признании потерпевшим, процессуально оформляемое постановлением дознавателя, следователя, судьи или определением суда, может быть принято лишь с момента возбуждения уголовного дела (часть первая статьи 42 УПК Российской Федерации), близкий родственник лица, умершего в результате преступного посягательства, к которому переходят права потерпевшего по данному уголовному делу (часть восьмая статьи 42 УПК Российской Федерации), а значит, и его представитель - адвокат, наделенный теми же процессуальными правами (часть третья статьи 45 УПК Российской Федерации), в период досудебного производства также не может быть лишен гарантированного Конституцией Российской Федерации права на доступ к непосредственно затрагивающей его права и законные интересы информации в целях устранения нарушений прав личности, в том числе путем обжалования в суд нарушающих эти права действий (бездействия) и решений дознавателя, следователя, прокурора.

3.2. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, государство обязано гарантировать защиту прав как собственно участников уголовного процесса, так и всех тех, чьи права и законные интересы непосредственно затрагиваются при производстве по уголовному делу, в том числе обеспечивать им надлежащие возможности по отстаиванию своих прав и законных интересов на всех стадиях уголовного судопроизводства любыми не запрещенными законом способами; при этом в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и исключали бы его судебную защиту (постановления от 18 февраля 2000 года N 3-П и от 14 июля 2011 года N 16-П; определения от 14 января 2003 года N 43-О, от 18 января 2005 года N 39-О и др.).

Соответственно, лицо, которое, имея законный интерес в участии в производстве по уголовному делу вследствие смерти близкого родственника при обстоятельствах, дающих основания предполагать наличие в данном событии признаков преступления, настаивает на дальнейшей, более тщательной проверке сообщения о преступлении и (или) возбуждении уголовного дела и уголовном преследовании виновных, также не может быть лишено возможности защитить свои права и законные интересы, затрагиваемые действиями (бездействием) дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в ходе проводимой ими в порядке статей 144 и 145 УПК Российской Федерации проверки сообщения о преступлении, в том числе путем обжалования в суд постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, на том лишь основании, что на стадии возбуждения уголовного дела не принято процессуальное решение о наделении его статусом потерпевшего, на который оно имеет право согласно части восьмой статьи 42 УПК Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 4 его статьи 5.

Исходя из принципа осуществления правосудия на основе состязательности и равноправия сторон (статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации), в силу которого стороны самостоятельно определяют свою позицию по делу, такому лицу или его представителю - адвокату должны быть обеспечены процессуальные гарантии для надлежащей подготовки и изложения своей позиции, а также предоставлены другие правомочия, необходимые для их участия в уголовном судопроизводстве на равноправной основе с органами и должностными лицами, осуществляющими на стадии возбуждения уголовного дела проверку сообщения о предположительно совершенных посягательствах на жизнь, включая возможность ознакомления с процессуальными документами и

материалами, содержащими сведения о фактических обстоятельствах (данные о фактах), свидетельствующих о наличии или отсутствии в деянии признаков преступления.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (часть вторая статьи 21, статьи 140, 144-146 и 148) возлагает обязанность принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении на дознавателя, орган дознания, следователя, руководителя следственного органа, которые по результатам его рассмотрения должны принять решение о возбуждении уголовного дела (при наличии к этому не только повода, но и основания, т. е. достаточных данных, указывающих на признаки преступления, в каждом случае обнаружения которых прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные тем же Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления) либо об отказе в возбуждении уголовного дела (при отсутствии основания для его возбуждения) и сообщить о принятом решении заявителю, разъяснив при этом его право обжаловать такое решение прокурору, руководителю следственного органа или в суд в порядке, установленном статьями 124 и 125 данного Кодекса.

Поскольку разрешение вопроса о законности и обоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти человека предполагает, по меньшей мере, установление обстоятельств, позволяющих дать этому событию правильную правовую оценку с учетом собранных данных, достаточных как для вынесения процессуального решения, так и для его оценки, такое постановление, будучи итоговым процессуальным решением, должно основываться на достоверных сведениях, которые могут быть проверены в предусмотренном уголовно-процессуальным законом порядке, - иное свидетельствовало бы о произвольности выводов соответствующего должностного лица относительно события смерти, сами обстоятельства которой уже могут указывать на наличие признаков преступления, и создавало бы для заинтересованных лиц сложности при их оспаривании.

4.1. Согласно части первой статьи 144 УПК Российской Федерации при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном данным Кодексом, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий. В свою очередь, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, обязаны, как следует из пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 12 августа 1995 года N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", исполнять в пределах своих полномочий поручения дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа о проведении оперативно-розыскных мероприятий по материалам проверки сообщения о преступлении, самостоятельно определяя их вид, форму, организацию и тактику.

Таким образом, уголовно-процессуальные действия и оперативно-розыскные мероприятия могут осуществляться лишь определенными субъектами при наличии специальных установленных законом оснований и условий; проведение в связи с производством предварительного расследования по уголовному делу оперативно-розыскных мероприятий не может подменять процессуальные действия, для осуществления которых, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, уголовно-процессуальным законом установлена специальная процедура (определения от 24 января 2008 года N 104-О-О, от 25 февраля 2010 года N 261-О-О и от 17 июля 2014 года N 1778-О), обеспечивающая подтверждение допустимости и достоверности доказательственной информации, возможность ее проверки и оценки. Соответственно, и результаты оперативно-розыскной

деятельности также не могут подменять (заменять) фактические данные, получение и подтверждение которых предполагается в уголовно-процессуальных процедурах.

4.2. В соответствии с Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности" результаты оперативно-розыскной деятельности могут быть использованы, в частности, для подготовки и осуществления следственных и судебных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда; могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств, и в иных случаях, установленных данным Федеральным законом; представление результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд осуществляется на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными актами (части первая, вторая и четвертая статьи 11).

При этом в силу пункта 4 статьи 5 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" и части первой статьи 12 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, которые могут быть рассекречены только на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

Как следует из Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд (утверждена 27 сентября 2013 года приказом МВД России N 776, Минобороны России N 703, ФСБ России N 509, ФСО России N 507, ФТС России N 1820, СВР России N 42, ФСИН России N 535, ФСКН России N 398 и Следственного комитета Российской Федерации N 68), результаты оперативно-розыскной деятельности представляются уполномоченным должностным лицам (органам) для проверки и принятия процессуального решения в порядке статей 144 и 145 УПК Российской Федерации, а также для приобщения к уголовному делу в виде рапорта об обнаружении признаков преступления или сообщения о результатах оперативно-розыскной деятельности, процедура представления которых включает в себя обязательное рассмотрение руководителем органа (подразделения), осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, вопроса о необходимости рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, содержащихся в представляемых результатах оперативно-розыскной деятельности, и их носителей, а также регистрацию составленного должностным лицом осуществляющего оперативно-розыскную деятельность органа в соответствии со статьей 143 УПК Российской Федерации рапорта об обнаружении признаков преступления в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (пункты 6-9); при этом результаты оперативно-розыскной деятельности, представляемые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, должны содержать достаточные данные, указывающие на признаки преступления, а именно: сведения о том, где, когда, какие признаки и какого именно преступления обнаружены; при каких обстоятельствах имело место их обнаружение; сведения о лице (лицах), его совершившем (если они известны), и очевидцах преступления (если они известны); о местонахождении предметов

и документов, которые могут быть признаны вещественными доказательствами по уголовному делу; о любых других фактах и обстоятельствах, имеющих значение для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (пункт 18); результаты оперативно-розыскной деятельности, представляемые для подготовки и осуществления процессуальных действий, должны содержать сведения (при установлении таковых) о фактах и обстоятельствах, позволяющих определить объем и последовательность проведения соответствующих процессуальных действий, выбрать наиболее эффективную тактику их производства, выработать оптимальную методику расследования по конкретному уголовному делу (пункт 19); результаты оперативно-розыскной деятельности, представляемые для использования в доказывании по уголовным делам, должны позволять формировать доказательства, удовлетворяющие требованиям уголовно-процессуального законодательства; содержать сведения, имеющие значение для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, а также данные, позволяющие проверить в условиях уголовного судопроизводства доказательства, сформированные на их основе (пункт 20).

По смыслу приведенных нормативных положений, результаты оперативно-розыскной деятельности, определяемые пунктом 36-1 статьи 5 УПК Российской Федерации как сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, полученные в соответствии с федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности, являются вспомогательным средством для установления юридически значимых фактов и обстоятельств, имеющих значение для принятия предусмотренного статьей 145 УПК Российской Федерации процессуального решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, результаты оперативно-розыскных мероприятий являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе норм уголовно-процессуального закона (определения от 4 февраля 1999 года N 18-О, от 25 ноября 2010 года N 1487-О-О, от 25 января 2012 года N 167-О-О, от 19 июня 2012 года N 1112-О, от 20 февраля 2014 года N 286-О и др.).

Соответственно, использование уполномоченными должностными лицами (органами) для решения вопроса о возбуждении уголовного дела результатов оперативно-розыскной деятельности, хотя и включенных, как следует из пункта 4 статьи 5 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" и части первой статьи 12 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", в перечень сведений, составляющих государственную тайну, но содержащих лишь информацию о наличии или отсутствии признаков преступления и других обстоятельствах, имеющих значение для принятия процессуальных решений на стадии возбуждения уголовного дела, а значит, не выходящих за пределы, за которыми ознакомление заинтересованного лица с фактическими данными, полученными процессуальным путем, и процессуальными актами, отражающими способ их получения, в целях обжалования указанных решений, нарушающих, по мнению этого лица, права и свободы личности, и в первую очередь право на жизнь, наносило бы ущерб требованиям обеспечения государственной тайны, не может служить препятствием для его ознакомления с процессуальным решением об отказе в возбуждении уголовного дела и материалами, дающими основания для его вынесения.

Для оценки законности и обоснованности процессуальных решений о возбуждении уголовного дела или отказе в его возбуждении также необходима именно информация, предоставляемая принимающим такие решения уполномоченным должностным лицам (органам), поскольку уголовное дело подлежит возбуждению лишь при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления (часть вторая статьи 140 УПК Российской Федерации). Напротив, сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий

силах, средствах, источниках, методах, планах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий, не будучи сами по себе результатами оперативно-розыскной деятельности, способными служить средством для процессуальной проверки и установления юридически значимых фактов и обстоятельств, имеющих значение для принятия процессуального решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении, не могут быть положены в основу принимаемых в рамках статей 144 и 145 УПК Российской Федерации уголовно-процессуальных решений и, следовательно, приобщены к материалам уголовного дела или проверки сообщения о преступлении.

Приобщение содержащихся в представляемых результатах оперативно-розыскной деятельности сведений, отнесенных к государственной тайне, к материалам проверки сообщения о преступлении, а также их использование для решения вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти человека приводило бы к засекречиванию не только соответствующего процессуального решения и материалов, его обосновывающих, но и не подлежащих отнесению к государственной тайне сведений о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами (статья 7 Закона Российской Федерации "О государственной тайне"). Предоставление же потерпевшему и (или) его представителю доступа к таким сведениям, не имеющим отношения к основаниям отказа в возбуждении уголовного дела, а значит, не являющимся необходимыми с точки зрения интересов эффективного обжалования данного процессуального решения, не отвечало бы требованию соблюдения баланса публичных и частных интересов в сфере охраны государственной тайны. В частности, согласно части второй статьи 12 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Следовательно, положения статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" - в системной связи с положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации "О государственной тайне", Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" и Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд - должны рассматриваться как исключаящие, по общему правилу, саму предпосылку для ограничения права лица, чьи законные интересы могут быть затронуты проводимой на стадии возбуждения уголовного дела проверкой сообщения о преступлении, равно как и адвоката, являющегося его представителем, на ознакомление с материалами такой проверки, послужившими основанием для вынесения решения об отказе в возбуждении уголовного дела, и, соответственно, исключаящие распространение в таких случаях содержащихся в них требований на правоотношения с участием адвоката и тем самым - ограничение прав представляемого им лица на судебную защиту и на квалифицированную юридическую помощь.

4.3. В соответствии с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 февраля 2000 года N 3-П, исходя из предписаний статей 2, 17, 21 (часть 1), 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2), 52 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, имеющих прямое действие, и положений Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", согласно которым оперативно-розыскная деятельность основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств

(статья 3), а лицо, полагающее, что действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, привели к нарушению его прав и свобод, вправе обжаловать эти действия в вышестоящий орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, прокурору или в суд (часть третья статьи 5), каждому должна быть обеспечена защита данного права в суде, а суд не может быть лишен возможности определять, обоснованно ли по существу признание тех или иных сведений не подлежащими распространению.

Лицо, по факту смерти близкого родственника которого проводилась доследственная проверка, и адвокат, являющийся его представителем, в случае отказа в ознакомлении с материалами проверки сообщения о преступлении со ссылкой на наличие в них сведений, относящихся к государственной тайне, вправе добиваться принятия всех возможных мер для устранения этого препятствия и получения доступа к тем сведениям, которые свидетельствуют о наличии либо отсутствии преступления, с тем чтобы иметь возможность сформировать собственную позицию относительно законности и обоснованности процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, даже если принятие таких мер потребует со стороны должностных лиц и органов, осуществляющих доследственную проверку, дополнительных усилий, - иное противоречило бы принципам, вытекающим из статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации.

Во всяком случае ссылка на использование уполномоченными должностными лицами (органами) результатов оперативно-розыскной деятельности, содержащих государственную тайну, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела не может служить безусловным препятствием для ознакомления лица, чьи законные интересы могут быть затронуты проверкой сообщения о преступлении, а также представляющего это лицо адвоката с процессуальным решением об отказе в возбуждении уголовного дела и материалами, дающими основания для его вынесения, тем более имея в виду наличие у соответствующего должностного лица правовых инструментов, позволяющих избежать приобщения к материалам проверки, на основании которых принимается постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти, сведений, составляющих государственную тайну (в частности, для процессуальной фиксации данных он может провести мероприятия, предусмотренные частью первой статьи 144 УПК Российской Федерации, в том числе получить объяснения, потребовать представления документов о результатах оперативно-розыскных мероприятий с минимизацией данных, затрагивающих содержание оперативно-розыскной деятельности, относящееся к государственной тайне).

При этом уполномоченные должностные лица должны принимать во внимание правовую позицию, сформулированную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 года N 8-П, в силу которой отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у последнего допуска к государственной тайне, а также предложение обвиняемому (подозреваемому) выбрать защитника из определенного круга адвокатов, имеющих такой допуск, обусловленные распространением положений статьи 21 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" на сферу уголовного судопроизводства, несоразмерно ограничивают конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника, гарантированные статьей 48 Конституции Российской Федерации; зависимость выбора обвиняемым адвоката от наличия у последнего допуска к государственной тайне противоречит также принципу состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве, закрепленному в статье 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации; сохранность государственной тайны при рассмотрении дел с участием адвоката в качестве представителя в уголовном процессе обеспечивается также нормами Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", обязывающими адвоката хранить профессиональную тайну (статья 8).

Распространение приведенной правовой позиции на потерпевших и их адвокатов согласуется с указанными конституционными принципами. Что касается ситуации, когда уголовное дело по факту

смерти человека не возбуждено и, соответственно, заинтересованное лицо, настаивающее на его возбуждении, не признано потерпевшим несмотря на его требования, правовой статус такого лица с точки зрения ознакомления с материалами, определяющими дальнейшее движение уголовного дела, - тем более учитывая, что речь идет о смерти человека, факт которой, а следовательно, и реальность страданий членов его семьи не ставятся под сомнение, - не может существенно отличаться от правового статуса лица, официально признанного потерпевшим, что обязывает органы, рассматривающие вопрос о возбуждении уголовного дела, изыскивать - до ознакомления заинтересованных лиц с этими материалами - адекватные правовые средства, которые позволили бы обеспечить их процессуальные права и право на информацию и вместе с тем не создавали бы дополнительные риски в отношении сохранности государственной тайны, имея при этом в виду недопустимость раскрытия сведений об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий. Если для решения вопроса о возбуждении уголовного дела к материалам проверки сообщения о преступлении по факту смерти человека в целях уголовного преследования необходимо приобщить сохраняющие гриф секретности сведения, заинтересованные лица могут быть допущены к ознакомлению с соответствующими материалами в установленных законом процедурах, направленных на обеспечение сохранности государственной тайны (предупреждение о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с производством по делу, проведение закрытого судебного заседания). При этом на таких лиц распространяются нормы законодательства Российской Федерации о государственной тайне, предусматривающие ответственность за его нарушение.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47-1, 71, 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой данные положения - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагают ограничение права адвоката, являющегося представителем лица, требующего возбуждения уголовного дела в связи с гибелью своего близкого родственника, знакомиться с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту и материалами, послужившими основанием для такого процессуального решения, со ссылкой на то, что в них содержатся сведения в области оперативно-розыскной деятельности, составляющие государственную тайну, поскольку:

вопрос о возбуждении уголовного дела разрешается уполномоченными должностными лицами с использованием лишь тех полученных в результате оперативно-розыскной деятельности сведений о наличии или отсутствии признаков преступления и о других юридически значимых фактах, которые могут быть проверены в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законом, для подтверждения обоснованности процессуальных решений, принятых на данной стадии уголовного судопроизводства по результатам рассмотрения сообщения о преступлении;

уполномоченные должностные лица обязаны предпринять все относящиеся к их компетенции меры, с тем чтобы в материалах проверки сообщения о преступлении, направляемых для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, содержались лишь те сведения, которые согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству необходимы для принятия соответствующего процессуального решения, и исключались бы коллизии между требованиями защиты

государственной тайны применительно к сведениям об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, об организации и тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий, с одной стороны, и гарантиями прав лица, требующего возбуждения уголовного дела в связи с гибелью своего близкого родственника, а также адвоката, являющегося его представителем, на ознакомление с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту и материалами, послужившими основанием для такого процессуального решения, с другой стороны.

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл положений статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, принятые по жалобам гражданина Лаптева Олега Анатольевича, основанием для вынесения которых послужили положения статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 27-П