

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" в связи с жалобой гражданина Е.Ю.Горovenko

город Санкт-Петербург

23 ноября 2017 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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 Е.Ю.Горovenko. 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 № 5485-І](#) "О государственной тайне" устанавливает общий порядок допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне, включающий, помимо прочего, добровольное принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, согласие

на частичные, временные ограничения их прав, письменное согласие на проведение в отношении них полномочными органами проверочных мероприятий, ознакомление с нормами законодательства о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение (статья 21), а также закрепляет особый порядок допуска к государственной тайне, в соответствии с которым члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий, адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, допускаются к этим сведениям без проведения проверочных мероприятий, предусмотренных статьей 21 данного Закона, предупреждаются о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с исполнением своих полномочий, и о привлечении к ответственности в случае ее разглашения, о чем у них отбирается расписка, а сохранность государственной тайны в таких случаях гарантируется путем установления ответственности указанных лиц федеральным законом (статья 21-1).

1.1. Конституционность названных законоположений оспаривает гражданин Е.Ю.Горовенко, в отношении которого во время прохождения им службы в органах внутренних дел в должности оперуполномоченного отделения по борьбе с экономическими преступлениями осуществлялось дисциплинарное производство в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей по ведению дел оперативного учета в процессе оперативно-розыскной деятельности. 12 апреля 2010 года Е.Ю.Горовенко был уволен из органов внутренних дел за допущенные им нарушения, а 9 ноября 2010 года в отношении него возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью второй статьи 306 "Заведомо ложный донос" [УК Российской Федерации](#), и 27 октября 2011 года постановлен обвинительный приговор, вступивший в законную силу.

В ходе производства по данному уголовному делу по ходатайству Е.Ю.Горовенко была назначена почерковедческая экспертиза, выявившая факты подделки его подписей в делах оперативного учета, в связи с нарушениями при ведении которых он был уволен. На основании результатов экспертизы материалы, касающиеся подделки подписей, были выделены в отдельное производство для проверки наличия в действиях неизвестных лиц признаков преступления, предусмотренного статьей 292 "Служебный подлог" [УК Российской Федерации](#). По результатам такой проверки неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые впоследствии отменялись, о чем Е.Ю.Горовенко извещался без ознакомления с их содержанием.

Постановлением Кировского районного суда города Астрахани от 15 декабря 2015 года была частично удовлетворена поданная в порядке статьи 125 [УПК Российской Федерации](#) жалоба Е.Ю.Горовенко на бездействие должностных лиц следственного органа, выразившееся в непредоставлении ему информации, связанной с материалами указанной проверки. Поскольку именно Е.Ю.Горовенко инициировал ее проведение

своим ходатайством о назначении экспертизы, суд признал его лицом, чьи права и законные интересы затрагивает эта проверка и принятые по ее итогам решения. Вместе с тем суд, руководствуясь пунктом 4 статьи 5 Закона Российской Федерации "О государственной тайне", согласно которому государственную тайну составляют в том числе сведения в области оперативно-розыскной деятельности (о силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах этой деятельности), пришел к выводу, что Е.Ю.Горовенко, не имея допуска к секретной информации, вправе ознакомиться лишь с той частью материалов проверки, которая не содержит сведений, составляющих государственную тайну, а также вправе получить копии вынесенных в ходе проверки постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Во исполнение данного судебного решения Е.Ю.Горовенко был ознакомлен с несколькими томами несекретных материалов указанной проверки, а с томами, содержащими секретные и совершенно секретные сведения, ознакомление не производилось. Ему также были вручены копии семи постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, за исключением последнего, вынесенного 18 сентября 2015 года, которому был присвоен гриф секретности. Жалоба Е.Ю.Горовенко на бездействие должностных лиц следственного органа, не предоставивших ему данное постановление, оставлена Кировским районным судом города Астрахани без удовлетворения со ссылкой на то, что требуемая информация содержит государственную тайну (постановление от 16 ноября 2016 года), с чем согласился суд апелляционной инстанции (постановление от 29 декабря 2016 года).

Нарушение статьями 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" своих прав, гарантированных статьями 24 (часть 2) и 46 Конституции Российской Федерации, заявитель связывает с тем, что они, неполно определяя круг лиц, которым может быть разрешен доступ к материалам уголовного судопроизводства, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, позволяют – по смыслу, придаваемому данным законоположениям правоприменительной практикой, – отказывать заинтересованному лицу, защищающему свои права без участия адвоката, в ознакомлении с материалами проводимой на стадии возбуждения уголовного дела проверки сообщения о преступлении и с вынесенными на их основании решениями об отказе в возбуждении уголовного дела, если эти решения и материалы содержат сведения, составляющие государственную тайну, а также в предоставлении копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которому присвоен гриф секретности, в связи с отсутствием у такого лица допуска к государственной тайне.

1.2. Из представленных Е.Ю.Горовенко судебных решений следует, что незнакомление его с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела и с материалами процессуальной проверки, содержащими сведения, составляющие государственную тайну, обусловлено отсутствием у него допуска к государственной тайне, порядок которого регламентирован статьями 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне". Соответственно,

несмотря на то что в указанных решениях отсутствуют прямые ссылки на данные статьи, их положения фактически были применены в деле заявителя во взаимосвязи с нормами статей 144, 145 и 148 [УПК Российской Федерации](#).

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона ["О Конституционном Суде Российской Федерации"](#), статьи 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку содержащиеся в них положения применяются для разрешения вопроса об ознакомлении лица, не имеющего допуска к государственной тайне и защищающего свои права и свободы без участия адвоката, с затрагивающими эти права и свободы решением об отказе в возбуждении уголовного дела и материалами процессуальной проверки, послужившими основанием для его вынесения, если данное решение и материалы содержат сведения в области оперативно-розыскной деятельности, составляющие государственную тайну.

2. Конституция Российской Федерации гарантирует охрану достоинства личности, прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на основе равенства всех перед законом и судом, признания права каждого на защиту своей чести и доброго имени (статья 19, часть 1; статья 21, часть 1; статья 23, часть 1; статья 52). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации) и спорить с государством в лице любых его органов. При этом, по смыслу статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, никто не может быть ограничен в защите перед судом своего достоинства и связанных с ним прав (постановления Конституционного Суда Российской Федерации [от 3 мая 1995 года № 4-П](#), [от 15 января 1999 года № 1-П](#), [от 25 апреля 2001 года № 6-П](#), [от 20 апреля 2006 года № 4-П](#) и [от 9 июля 2013 года № 18-П](#); определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2005 года № 42-О, от 25 января 2007 года № 135-О-О, от 26 мая 2011 года № 619-О-О, от 29 марта 2016 года № 551-О и др.).

Предусматривая возможность обжалования в судебном порядке решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, Конституция Российской Федерации одновременно обязывает их обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (статья 24, часть 2; статья 46, часть 2), что позволяет гражданам отстаивать свои интересы, в том числе в суде (постановления Конституционного Суда Российской Федерации [от 23 марта 1999 года № 5-П](#), [от 8 декабря 2003 года № 18-П](#) и [от 6 ноября 2014 года № 27-П](#)).

В силу предписания статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации любая информация должна быть доступна гражданину, если

собранные документы и материалы непосредственно затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость ее особой защиты. Данное право, исходя из требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничено исключительно федеральным законом, причем законодатель, определяя средства и способы защиты государственной и иной охраняемой законом тайны, должен использовать лишь те из них, которые в конкретной правоприменительной ситуации исключают несоразмерное ограничение прав и свобод человека и гражданина (постановления Конституционного Суда Российской Федерации [от 27 марта 1996 года № 8-П](#), [от 18 февраля 2000 года № 3-П](#) и [от 6 ноября 2014 года № 27-П](#); определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 2000 года № 191-О, от 19 февраля 2003 года № 78-О, от 18 декабря 2003 года № 429-О, от 7 ноября 2008 года № 1029-О-П, от 29 сентября 2011 года № 1251-О-О, от 16 июля 2015 года № 1615-О и др.). Следовательно, устанавливая правовой режим доступа к охраняемой законом тайне, законодатель должен избегать создания неустраняемых препятствий в ознакомлении с непосредственно затрагивающими права и свободы заинтересованных лиц документами и материалами, влекущих ограничение права на судебную защиту, которое, выступая гарантией в отношении всех иных прав и свобод, по самой своей сути не может противоречить конституционно значимым ценностям, а потому не подлежит ограничению ни при каких обстоятельствах (статья 56, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, любое посягательство на личность, ее права и свободы является одновременно и посягательством на человеческое достоинство, поскольку человек становится объектом произвола и насилия, а ограничение доступа к правосудию в то же время является ограничением фундаментального права на защиту достоинства личности; государство обязано способствовать устранению нарушений прав пострадавших от преступлений, предоставлять им защиту и обеспечивать возможность собственными действиями добиваться восстановления своих прав и законных интересов; непринятие своевременных мер к выявлению и пресечению нарушений прав и свобод в тех случаях, когда в дальнейшем их восстановление оказывается невозможным, означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством, а также должно расцениваться как невыполнение государством и его органами своих конституционных обязанностей (постановления [от 2 февраля 1996 года № 4-П](#), [от 15 января 1999 года № 1-П](#), [от 14 февраля 2000 года № 2-П](#), [от 24 апреля 2003 года № 7-П](#), [от 11 мая 2005 года № 5-П](#), [от 16 октября 2012 года № 22-П](#) и [от 2 июля 2013 года № 16-П](#)).

Закрепленные в Конституции Российской Федерации права обращаться лично и направлять обращения в государственные органы, защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом

способами, а также право на судебную защиту (статья 33; статья 45, часть 2; статья 46, части 1 и 2) предполагают не только возможность подать в соответствующий орган или должностному лицу предложение, заявление или жалобу, но и право получить на это обращение адекватный ответ. В частности, конституционные требования справедливого правосудия и эффективного восстановления в правах обуславливают обязательность обоснования органами предварительного расследования принимаемых ими решений, включая отказ в возбуждении уголовного дела. В силу части четвертой статьи 7 [УПК Российской Федерации](#) такой отказ должен быть законным, обоснованным и мотивированным и – поскольку он является итоговым для стадии возбуждения уголовного дела решением, препятствующим дальнейшему ходу уголовного процесса, – может быть обжалован в суд по правилам статьи 125 данного [Кодекса](#), как способный причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства.

В развитие конституционных положений о праве на судебную защиту [Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации](#) предусматривает, что действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда могут быть обжалованы в установленном данным [Кодексом](#) порядке участниками уголовного судопроизводства, а также иными лицами в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы (часть первая статьи 123); такая жалоба может быть подана в суд заявителем, его защитником, законным представителем или представителем (часть вторая статьи 125).

Рассматривая вопросы, связанные с обеспечением указанного права в уголовном судопроизводстве, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении [от 23 марта 1999 года № 5-П](#) признал неконституционным ограничение права на судебное обжалование действий и решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, на том лишь основании, что они не были признаны в установленном законом порядке участниками производства по уголовному делу. По смыслу же правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении [от 27 июня 2000 года № 11-П](#) и других его решениях, обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод в уголовном судопроизводстве обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, а наличием определенных сущностных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права.

Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, [Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации](#) наделяет лицо, сообщившее о преступлении, комплексом прав, включая право обжаловать решение, принятое по результатам рассмотрения сообщения о преступлении, в том числе постановление об отказе в

возбуждении уголовного дела (часть первая статьи 125, пункт 2 части первой и часть вторая статьи 145), что предполагает ознакомление с таким постановлением и материалами проверки, послужившими основанием для его вынесения; в соответствии с данным [Кодексом](#) реализуется и право на пересмотр приговора вышестоящим судом (статья 50, часть 3, Конституции Российской Федерации), в частности по новым и вновь открывшимся обстоятельствам (определения от 21 декабря 2006 года № 591-О и от 26 мая 2011 года № 619-О-О).

4. [Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации](#) обязывает дознавателя, орган дознания, следователя, руководителя следственного органа принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах своей компетенции при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, вынести постановление о возбуждении уголовного дела, а при их отсутствии – отказать в возбуждении дела (статьи 24, 140, 144 – 146 и 148). Соответствующие решения не могут быть произвольными и должны отвечать требованиям законности и обоснованности, соблюдение которых оценивается судом как при рассмотрении уголовного дела по существу, так и в рамках предварительного судебного контроля. Поскольку же разрешение вопроса о законности и обоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела предполагает, по меньшей мере, установление обстоятельств, позволяющих дать предполагаемому событию преступления правильную правовую оценку с учетом собранных данных, достаточных как для вынесения процессуального решения, так и для проверки его правомерности, такое постановление должно основываться на достоверных сведениях, которые могут быть проверены в предусмотренном уголовно-процессуальным законом порядке, – иное свидетельствовало бы о произвольности выводов должностного лица относительно вероятного события преступления и об ограничении возможности заинтересованных лиц оспорить это процессуальное решение.

В свою очередь, право обжаловать отказ в возбуждении уголовного дела в суд (часть первая статьи 125, часть вторая статьи 145 и часть пятая статьи 148 [УПК Российской Федерации](#)) предполагает обязанность государства обеспечить возможность его реализации, которая прямо зависит от доступа к обжалуемому решению и материалам соответствующей проверки, поскольку мотивированно оспорить законность и обоснованность постановления об отказе в возбуждении уголовного дела можно, только ознакомившись как с его содержанием, так и с положенными в его основу материалами. В противном случае сообщившее о преступлении лицо, хотя и не признанное в официальном порядке потерпевшим, но полагающее себя пострадавшим от преступления, будет ущемлено в праве на судебную защиту, которое предполагает предоставление заинтересованным лицам реальной возможности отстаивать перед судом свою позицию, оспаривать доводы других участников процесса, а также обжаловать принятые в отношении них решения, в том числе судебные, поскольку правосудие по самой своей сути признается таковым лишь при условии, что оно отвечает

требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах.

Должностное лицо, принимающее решение об отказе в возбуждении уголовного дела исходя из привлеченных для его обоснования материалов и засекречивающее его со ссылкой на наличие в нем и проверочных материалах сведений в области оперативно-розыскной деятельности, отнесенных к государственной тайне, создает этим условия для отказа заинтересованному лицу в ознакомлении с решением и материалами проверки по причине отсутствия у этого лица допуска к государственной тайне, не позволяя таким образом стороне, оппонировавшей должностному лицу в споре о правомерности вынесенного им решения, оценить основательность или произвольность сделанных им выводов о наличии либо отсутствии достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Тем самым возможность ознакомления с документами и материалами предопределяется содержанием оспариваемого решения, формируемым принимающим его должностным лицом, а потому заинтересованное лицо, чьи права непосредственно затрагиваются постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела, оказывается необоснованно ограниченным в праве мотивированно обжаловать его в суде.

5. Результаты оперативно-розыскной деятельности служат вспомогательным средством, позволяющим установить обстоятельства, имеющие значение для принятия предусмотренного статьей 145 [УПК Российской Федерации](#) решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении, и не могут подменять фактические данные, получаемые и подтверждаемые в уголовно-процессуальных процедурах (доказательства, понятие которых раскрывается в статье 74 [УПК Российской Федерации](#)), обеспечивающих допустимость и достоверность добытых сведений, возможность их проверки и оценки.

Для оценки законности и обоснованности решений о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении необходима именно информация, предоставляемая принимающим такие решения уполномоченным должностным лицам, поскольку уголовное дело подлежит возбуждению лишь при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления. 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 фактов и обстоятельств, имеющих значение для вынесения решения по итогам рассмотрения сообщения о преступлении, не могут быть положены в основу принимаемых в порядке статей 144 и 145 [УПК Российской Федерации](#) процессуальных решений и, следовательно, приобщены к материалам уголовного дела или проверки

сообщения о преступлении.

Использование уполномоченными должностными лицами 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 от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ ["Об оперативно-розыскной деятельности"](#), в перечень сведений, составляющих государственную тайну, но содержащих лишь информацию о наличии или отсутствии признаков преступления и о 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, наносило бы ущерб обеспечению государственной тайны, не может служить препятствием для ознакомления этого лица с процессуальным решением об отказе в возбуждении уголовного дела и материалами, дающими основание для его вынесения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации [от 6 ноября 2014 года № 27-П](#)).

Кроме того, [Уголовный кодекс Российской Федерации](#) предусматривает ответственность за злоупотребление должностными полномочиями (статья 285), их превышение (статья 286), служебный подлог (статья 292) и фальсификацию результатов оперативно-розыскной деятельности (статья 303), при совершении которых документы и материалы, созданные в ходе оперативно-розыскной деятельности и (или) отражающие ее результаты, могут выступать предметом либо средством преступления или способствовать его обнаружению. Лишение возможности ознакомиться с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенным по результатам проверки сообщения о таком преступлении, и положенными в его основу материалами, содержащими сведения, позволяющие оценить достаточность данных, указывающих на его признаки, фактически обесмысливает право на судебную защиту лица, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются этим постановлением.

6. Федеральный законодатель, устанавливая в Законе Российской Федерации "О государственной тайне" правовое регулирование отношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации (преамбула), предусматривает допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне – процедуру оформления права на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, определяет доступ к этим сведениям как ознакомление с ними конкретного лица, санкционированное полномочным должностным лицом, регламентирует основания для отказа в допуске к государственной тайне, условия его прекращения, ограничения прав лиц, допущенных или ранее

допускавшихся к государственной тайне (статьи 2 и 21 - 24). Обычно допуск к государственной тайне осуществляется на относительно постоянной основе, оформляется на продолжительное время и предполагает доступ к сведениям, объем которых обусловливается необходимостью выполнения лицом должностных (функциональных) обязанностей.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепленный статьей 21 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" порядок допуска к государственной тайне, осуществляемого по решению руководителя органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации после проведения проверочных мероприятий с целью выявления обстоятельств, которые в силу статьи 22 данного Закона могут служить основанием для отказа в допуске, носит характер общего правила, не исключающего использование иных способов доступа к государственным секретам и защиты государственной тайны, само существование которых обусловлено, в частности, особенностями правового статуса отдельных категорий лиц, вытекающего из Конституции Российской Федерации или непосредственно предусмотренного законом (Постановление [от 27 марта 1996 года № 8-П](#)). В частности, статья 21-1 данного Закона предусматривает особый порядок допуска к государственной тайне перечисленных в ней лиц - без проведения предусмотренных ею статьей 21 проверочных мероприятий, что предопределяется спецификой занимаемой этими лицами должности или осуществляемой ими профессиональной деятельности.

Учитывая, что статус участников уголовного судопроизводства определяется не только отраслевыми нормами, но и требованиями Конституции Российской Федерации (статья 45; статья 46, части 1 и 2; статья 48, часть 2; статья 49; статья 50, часть 3; статья 52 и др.), их процессуальное положение, наполняемое в том числе конституционно-правовым содержанием, не исключает доступа к конкретным сведениям, составляющим государственную тайну, способами, не связанными с оформлением допуска к таким сведениям, притом что защита государственной тайны будет обеспечена предусмотренными законом средствами. Иное приводило бы к тому, что лица, не имеющие допуска к государственной тайне, ограничивались бы в праве на судебную защиту в случаях, когда сведения об оспариваемых решениях (действиях, бездействии) нашли отражение в материалах, которым присвоен гриф секретности (статьи 2, 8, 9 и 11 Закона Российской Федерации "О государственной тайне"). Соответственно, распространение действия статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" на лиц, которые наделены правом обжаловать постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и которые не осуществляют в уголовном процессе служебную или профессиональную деятельность, и лишение их тем самым возможности ознакомиться с этим процессуальным решением и материалами, послужившими основанием для его вынесения, со ссылкой на отсутствие у них допуска к государственной тайне противоречили бы Конституции Российской Федерации, ее статьям 21 (часть 1), 23

(часть 1), 24 (часть 2), 33, 45, 46 (части 1 и 2), 50 (часть 3) и 56 (часть 3).

Исходя из принципа равенства перед законом и судом, закрепленного статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, участники уголовного судопроизводства, относящиеся к одной категории, наделены равными процессуальными правами. В силу своего универсального характера конституционный принцип равенства оказывает, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления [от 16 июня 2006 года № 7-П](#), [от 5 апреля 2007 года № 5-П](#), [от 16 июля 2007 года № 12-П](#), [от 25 марта 2008 года № 6-П](#), [от 26 февраля 2010 года № 4-П](#), [от 25 февраля 2016 года № 6-П](#), [от 16 марта 2017 года № 7-П](#), [от 11 мая 2017 года № 13-П](#), [от 6 июня 2017 года № 15-П](#) и др.).

Действие названного принципа, равно как и баланс между защитой прав лиц, заинтересованных в получении информации, и соблюдением правового режима государственной тайны должны обеспечиваться и при реализации этими лицами права на обжалование в суд решений органов государственной власти и должностных лиц и права на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы (статья 24, часть 2; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Соответственно, если постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, содержащее сведения в области оперативно-розыскной деятельности, составляющие государственную тайну, затрагивает права и свободы лица так, что в случае возбуждения уголовного дела это лицо было бы признано потерпевшим или в случае завершения возбужденного уголовного дела обвинительным приговором возникли бы основания для пересмотра ранее вынесенного в его отношении судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам, то этому лицу – в силу принципа состязательности и равноправия сторон судопроизводства (статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации) – должны быть обеспечены процессуальные гарантии его участия в уголовном судопроизводстве на равноправной основе с органами и должностными лицами, осуществляющими на стадии возбуждения уголовного дела проверку сообщения о преступлении, включая возможность надлежащей подготовки и изложения им своей позиции по делу. Указанное лицо должно быть ознакомлено с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела и с положенными в основу такого решения материалами, содержащими сведения о фактических обстоятельствах, свидетельствующих об отсутствии или о наличии оснований для

возбуждения уголовного дела, что обусловлено, наряду с особенностями данной процессуальной стадии, значимостью закрепленного статьей 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации права как гарантии конституционного права на судебную защиту.

Таким образом, исходя из требований Конституции Российской Федерации, ее статей 21 (часть 1), 23 (часть 1), 24 (часть 2), 33, 45, 46 (части 1 и 2) и 50 (часть 3), лицо, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела, должно быть ознакомлено с данным процессуальным решением и положенными в его основу материалами, содержащими составляющие государственную тайну сведения в области оперативно-розыскной деятельности, которые отражают фактические обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии или о наличии оснований для возбуждения уголовного дела.

7. Средствами обеспечения государственной тайны в различных видах судопроизводства могут, кроме прочего, выступать проведение закрытого судебного заседания, предупреждение участников процесса о неразглашении государственной тайны, ставшей им известной в связи с производством по делу, их привлечение к уголовной ответственности в случае ее разглашения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации [от 27 марта 1996 года № 8-П](#); определения Конституционного Суда Российской Федерации [от 10 ноября 2002 года № 293-О](#) и [№ 314-О](#)).

Применительно к ознакомлению в уголовном судопроизводстве соответствующих лиц с затрагивающими их права и свободы процессуальным решением и послужившими основанием для его вынесения материалами, содержащими сведения в области оперативно-розыскной деятельности, отнесенные к государственной тайне, режим секретности может быть обеспечен – учитывая, что ознакомление предстоит с конкретными материалами, содержащими ограниченный объем сведений, – путем использования предусмотренных законом и применяемых на практике механизмов, таких как предупреждение о неразглашении государственной тайны, ставшей известной лицу в связи с ознакомлением с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела и положенными в его основу материалами проверки сообщения о преступлении, предупреждение о привлечении этого лица к уголовной ответственности в случае разглашения государственной тайны, а также хранение копий и выписок из процессуальных документов вместе с материалами указанной проверки.

Уполномоченные должностные лица, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении [от 6 ноября 2014 года № 27-П](#), обязаны предпринимать 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 тем самым исключались бы коллизии между требованиями защиты государственной тайны применительно к сведениям об используемых или использованных

при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий силами, средствами, источниками, методами, 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, на ознакомление с процессуальным решением об отказе в его возбуждении и материалами, дающими основание для его вынесения, с другой стороны.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 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 статьи 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в них положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают, что:

использование уполномоченными должностными лицами (органами) для решения вопроса о возбуждении уголовного дела относящихся к государственной тайне результатов оперативно-розыскной деятельности не может служить препятствием для ознакомления лица, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела (поскольку в случае возбуждения уголовного дела он был бы признан потерпевшим или в случае завершения возбужденного уголовного дела обвинительным приговором возникли бы основания для пересмотра ранее вынесенного в его отношении судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам), с этим постановлением и дающими основание для его вынесения материалами, содержащими сведения о фактических обстоятельствах, свидетельствующих об отсутствии или наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления;

в случае приобщения к материалам проверки сообщения о преступлении документов и материалов, содержащих сведения в области оперативно-розыскной деятельности, имеющие гриф секретности, сохранность государственной тайны при ознакомлении лица, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела, с материалами такой проверки и решением, принятым по ее результатам, может быть обеспечена путем использования предусмотренных законом механизмов, включая предупреждение о неразглашении государственной тайны, ставшей известной лицу в связи с ознакомлением с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела и положенными в его основу материалами проверки сообщения о преступлении, предупреждение о привлечении к

уголовной ответственности в случае разглашения государственной тайны, а также хранение копий и выписок из процессуальных документов вместе с материалами указанной проверки;

уполномоченные должностные лица обязаны предпринимать все относящиеся к их компетенции меры, с тем чтобы в материалах проверки сообщения о преступлении содержались лишь те сведения, которые необходимы для принятия соответствующего процессуального решения, и тем самым исключались бы коллизии между требованиями защиты государственной тайны и гарантиями права лица на ознакомление с непосредственно затрагивающими его права и свободы документами и материалами, дающими основание для вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

2. Конституционно-правовой смысл статей 21 и 21-1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Горovenko Евгения Юрьевича на основании 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 в установленном порядке.

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

№ 32-П