

Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского
Юридические науки. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. Ч. 1. – С. 235-240.

УДК 343.13

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)- 235-240

**К ВОПРОСУ ОБ УСТРАНЕНИИ ПРОБЕЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ,
СВЯЗАННЫХ С ДОПУСКОМ ЛИЦ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ В
СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ**

Баранов С. Н., Струнский А. Д., Орлов Ф. А.

В статье рассматривается действующее законодательство в сфере допуска участников судебного процесса к государственной тайне. Также анализируются правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации, связанные с толкованием Закона Российской Федерации «О государственной тайне» и соблюдением в судебном процессе права лиц, участвующих деле, на квалифицированную юридическую помощь. Выявлены пробелы в законодательстве, которые приводят к возникновению административных барьеров при ознакомлении вышеуказанных лиц с материалами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну. Предложены конкретные рекомендации по внесению поправок действующее законодательство в сфере охраны государственной тайны с целью реализации конституционных прав человека на квалифицированную юридическую помощь и справедливое судебное разбирательство.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правотолкование, пробел в законодательстве, государственная тайна, право на защиту, юридическая помощь, правоприменительная практика

Неотъемлемой частью демократического общества является соблюдение общепризнанных прав и свобод человека, в том числе права на получение квалифицированной юридической помощи. В данной работе мы хотим предложить эффективный способ устранения пробелов в законодательстве, проанализировав судебную практику по вопросам соблюдения права на квалифицированную юридическую помощь в ее хронологической последовательности, через призму толкования положений Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон Российской Федерации «О государственной тайне») Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд).

Основными задачами настоящей работы являются поиск, анализ и систематизация судебной практики Конституционного Суда по узконаправленной категории дел, связанной с признанием не соответствующими Конституции РФ (далее – Конституция) положений Закона РФ «О государственной тайне», допускающих возможность отстранения адвоката (представителя) от участия в деле, а также послуживших основанием для отказа в ознакомлении с материалами дела лицам, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются. Следует отметить, что указанная тематика лишь косвенно рассматривалась в труде В. В. Добрынской, Э. Ю. Бадалянц, Е. А. Бевзюк [8], какие-либо иные исследования в данной области, насколько нам известно, не проводились.

Актуальность данной работы заключается в формировании предложений по устранению правовых пробелов в национальном законодательстве. Полагаем, что приведенных нами судебных решений Конституционного Суда в их хронологической последовательности будет вполне достаточно для раскрытия сути описанной проблемы и поиска эффективных способов ее решения.

Считаем целесообразным начать раскрытие содержания с упоминания положений международных правовых актов, а именно статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которая носит название «Право на эффективное средство правовой защиты». Данная статья предусматривает, что каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве [1]. Следует отметить, что Европейский суд по правам человека неоднократно применял и толковал смысл указанной статьи¹.

Положение ст. 13 Конвенции косвенно нашло свое отражение в законодательстве многих государств, в том числе в основном законе нашего государства – Конституции. Так, ст. 46 Конституции установлено, что судебная защита прав и свобод гарантируется каждому, а ст. 48 Конституции каждому гарантировано право на получение квалифицированной юридической помощи и право пользоваться услугами адвоката [2].

Несмотря на то, что, помимо норм деклараций, Конституция содержит нормы прямого действия, то есть нормы, оказывающие непосредственное влияние на общественные отношения ими регулируемые, независимо от наличия или отсутствия конкретизирующих нормативных правовых актов, в правоприменительной практике все-же нередко возникают случаи, когда указанные права не соблюдаются.

На территории Российской Федерации в первых «резонансных» уголовных делах органами предварительного расследования были созданы административные барьеры для вступления в судебный процесс адвоката, которые были мотивированы отсутствием у последних допуска к сведениям, содержащим государственную тайну.

Рассмотрев соответствующие индивидуальные жалобы граждан, Конституционный Суд в своем Постановлении от 27 марта 1996 г. «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина» пришел к выводу о том, что распространение положений ст. 21 Закона Российской РФ «О государственной тайне» на адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве, и отстранение их от участия в деле в связи с отсутствием допуска к государственной тайне не соответствует ст. 48 и 123 Конституции [3].

В ходе правотолкования Конституционный Суд определил, что, исходя из буквального смысла ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне», устанавливаемый ею порядок носит характер общего правила, не исключающего возможности использования иных способов доступа к государственным секретам и защиты государственной тайны, само существование которых обусловлено особенностями правового статуса отдельных категорий лиц. Сохранность гостайны в таких случаях гарантируется путем использования соответствующих механизмов ответственности.

Отчасти описанная проблема необходимости конституционного правотолкования возникла по причине отсутствия специального правового регулирования данного вопроса, а сам УПК РСФСР 1960 г., действовавший вплоть до 31 декабря 2002

¹ См., например: Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 апреля 2019 г. по делу Каблис против Российской Федерации Жалоба №. 48310/16 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. – 2019. – № 8. – СПС Консультант плюс.

года, не содержал требований о какой-либо предварительной проверке адвоката и особом разрешении на участие в такого рода делах [4]. Подобное отсутствие формально согласовалось с положениями Конституции, однако, по-видимому, создавало определенные трудности для правоприменителей, которые, очевидно, считали, что положения ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне» являются *lex specialis*.

В том же постановлении 1996 г. КС указал, что Федеральному Собранию РФ надлежит внести необходимые уточнения в действующее законодательство [3]. Поправки были внесены ФЗ от 6 октября 1997 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О государственной тайне», которым Закон Российской Федерации «О государственной тайне» был дополнен статьей 21.1, предусматривающей особый порядок допуска к государственной тайне [5].

В соответствии с вышеуказанной статьей 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 ст. 21 Закон РФ «О государственной тайне». 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 берется соответствующая расписка [6].

В 2001 г. был принят УПК РФ, в соответствии со ст. 49 которого установлено, что в случае, если защитник участвует в производстве по уголовному делу, в материалах которого содержатся сведения, составляющие государственную тайну, и не имеет соответствующего допуска к указанным сведениям, он обязан дать подписку об их неразглашении, принимать меры по недопущению ознакомления с ними иных лиц, а также соблюдать требования законодательства РФ о государственной тайне при подготовке и передаче процессуальных документов, заявлений и иных документов, содержащих такие сведения [7].

Справедливо заметить, что аналогичные проблемы, связанные с отстранением представителя, возникали не только в уголовном судопроизводстве, более того возникали они уже после того, как Конституционный Суд дал соответствующие разъяснения (в 1996 г.) и в действующее законодательство были внесены соответствующие уточнения (в 1997 и 2001 гг.). Указанное подтверждается в том числе:

1. Определением КС от 10 ноября 2002 г. № 314-О «По жалобе гражданина Романова Юрия Петровича на нарушение его конституционных прав статьями 21 и 21.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», в соответствии с которым в качестве основания для отстранения адвоката, являющегося представителем истца, от участия в рассмотрении дела судом общей юрисдикции в процедуре гражданского судопроизводства судами, другими органами и должностными лицами не может применяться факт отсутствия у него допуска к государственной тайне.

2. Определением Конституционного Суда от 10 ноября 2002 г. № 293-О «По жалобе открытого акционерного общества «Омский каучук» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», в соответствии с которым ст. 21 не может применяться судами, другими органами и должностными лицами в качестве основания для отстранения предста-

вителя ответчика от участия в рассмотрении дела арбитражным судом в связи с отсутствием у него допуска к государственной тайне [8].

В последующий период даже Правительство РФ предприняло меры к урегулированию возникшей ситуации в своем Постановлении от 6 февраля 2010 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне», установив порядок оформления государственной тайны адвокатам.

Исходя из текста названной Инструкции, следует, что при оформлении допуска к государственной тайне адвокатам, участвующим в качестве защитников в судопроизводстве по уголовным делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, карточка не заводится и номер допуска к государственной тайне не присваивается. Решение о допуске адвоката к государственной тайне оформляется записью в материалах соответствующего дела, которая заверяется подписью должностного лица, наделенного соответствующими полномочиями, и печатью организации. Расписка адвоката приобщается к материалам данного дела. После оформления допуска к государственной тайне в органы безопасности по месту регистрации адвоката и по месту оформления указанного допуска направляется учетная карточка на допуск к государственной тайне, на обороте которой указываются дата оформления допуска к государственной тайне, организация, в которой оформлен допуск к государственной тайне, должностное лицо, которое приняло решение о допуске к государственной тайне, а также номер дела, к которому адвокат получил доступ [9].

Примечательно, что в период с 2017 г. частные лица повторно пытались оспорить конституционность ст. 21 и 21.1 Закона РФ «О государственной тайне», поскольку считали, что положения названных статей неполно определяют круг лиц, которым может быть разрешен допуск к материалам, составляющим государственную тайну, ввиду чего положения названных статей нарушают их право на самозащиту в суде и препятствуют их ознакомлению с материалами (применительно к ситуации – материалам уголовного дела) [10]. Идеологическую точку в разрешении вопроса об ознакомлении лица, не имеющего допуска к государственной тайне и защищающего свои права и свободы без участия адвоката опять поставил КС, приняв Постановление от 23 ноября 2017 № 32-П «По делу о проверке конституционности статей 21 и 21.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина Е.Ю. Горовенко», которое нашло свое отражение в решении КС от 13 февраля 2018 г. «Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2017 года».

Позиция Конституционного Суда свелась к тому, что вышеназванные статьи были признаны соответствующими Конституции, однако им также отмечено, что 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.

КС повторно пришел к мнению о том, что 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, может быть обеспечена путем использования предусмотренных законом механизмов, включая предупреждение о неразглашении гостайны. В резолютивной части этого Постановления указано, что выявленный конституционно-правовой смысл статей 21 и 21.1 Закона РФ «О государственной тайне» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике [11].

Обзорный правовой анализ показывает, что принятие вышеупомянутых определений и постановлений КС наряду с внесением уточняющих изменений в Закон РФ «О государственной тайне» и принятием УПК РФ, к сожалению, не смогли сформировать однозначное мнение у правоприменителей относительно содержания закрепленных в законодательстве правовых норм, поскольку лишь частично устранили имеющийся в законодательстве пробел.

В качестве субъективных факторов, способствовавших возникновению описываемой проблемы можно отнести незнание правоприменителями содержания основополагающих прав человека, прописанных в Конвенции и Конституции, а также в Законе РФ «О государственной тайне» в призма его конституционно-правового толкования. Из вышеизложенного следует заключение о том, что для устранения образовавшейся правовой неопределенности в виде пробела в законодательстве необходимо внесение изменения в Закон РФ «О государственной тайне», не позволяющего двояко толковать его положения и в полной мере отражающее позицию КС.

Считаем целесообразным изложить абзац 1 ч. 1 ст. 21.1 Закона РФ «О государственной тайне» в следующей редакции: «Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, присяжные заседатели и судьи на период исполнения ими своих полномочий, иные лица, участвующие в судопроизводстве, права и свободы которых непосредственно затрагиваются, а также адвокаты (законные представители), участвующие в качестве защитников в судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий, предусмотренных статьей 21 настоящего Закона». Предлагаемое изменение позволит устранить правовой пробел, обнаруженный в ходе анализа практики КС, и привести положения Закона РФ «О государственной тайне» в соответствие нормам, закрепленным в процессуальном законодательстве РФ и Конституции.

Список литературы:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : текст с изменениями на 13 мая 2004 года : заключена в г. Риме. – СПС Консультант плюс.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. – СПС Консультант плюс.
3. По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина : Постановление Конституционного Суда РФ № 8-П от 27 марта 1996 года. – СПС Консультант плюс.
4. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР : утвержден ВС РСФСР 27 октября 1960 года : с изменениями на 29 декабря 2001 года. – СПС Консультант плюс.

5. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О государственной тайне» : Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 1997 года. – СПС Консультант плюс.
6. О государственной тайне : Закон Российской Федерации № 5485-1 от 21 июля 1993 года. – СПС Консультант плюс.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: принят Государственной думой 22 ноября 2001 года : одобрен Советом Федерации 5 декабря 2001 года : с изм. на 24 марта 2021 года. – СПС Консультант плюс.
8. Добрынская (Спиридонова) В. В. Комментарий к Закону РФ от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» (постатейный) : подготовлен для системы КонсультантПлюс / В. В. Добрынская (Спиридонова), Э. Ю. Бадалянц, Е. А. Бевзюк. – СПС Консультант плюс.
9. Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне : Постановление Правительства РФ № 63 от 6 февраля 2010. – СПС Консультант плюс.
10. По делу о проверке конституционности статей 21 и 21.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина Е. Ю. Горовенко : Постановление Конституционного Суда РФ № 32-П от 23 ноября 2017 года. – СПС Консультант плюс.
11. Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2017 года : Решение Конституционного Суда РФ от 13.02.2018. – СПС Консультант плюс.

Baranov S. N., Strunskiy A. D., Orlov F. A. Concerning the Issue of Eliminating Gaps in the Legislation Related to the Admission of Persons to the State Secret in the Legal Process // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. – P. 235-240.

Current legislation in the field of admission of litigation participants to state secret is discussed in the article. The legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation related to the interpretation of the Law of the Russian Federation «On State Secret», as well as the observance of the right of persons participating in the case to qualified legal assistance in court proceedings are also analyzed. The gaps in the legislation that lead to the emergence of administrative barriers that prevent the persons participating in the case from getting acquainted with materials containing state secrets are identified in the article. Specific recommendations for amending the current legislation in the field of protecting state secret in order to fulfill constitutional human rights as to qualified legal assistance and a fair trial are proposed by the authors.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, legal interpretation, gap in legislation, state secret, right to protection, legal assistance, law enforcement practice.

Spisok literatury:

1. Konvencija o zashhite prav cheloveka i osnovnyh svobod : tekst s izmenenijami na 13 maja 2004 goda : zakljuchena v g. Rime. – SPS Konsul'tant pljus.
2. Konstitucija Rossijskoj Federacii : prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabnja 1993 goda s izmenenijami, odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 1 ijulja 2020 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
3. Po delu o proverke konstitucionnosti statej 1 i 21 Zakona Rossijskoj Federacii ot 21 ijulja 1993 goda «O gosudarstvennoj tajne» v svjazi s zhalobami grazhdan V. M. Gurdzhijanca, V. N. Sincova, V. N. Bugrova i A. K. Nikitina : Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF № 8-P ot 27 marta 1996 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
4. Ugolovno-processual'nyj kodeks RSFSR : utverzhden VS RSFSR 27 oktjabrja 1960 goda : s izmenenijami na 29 dekabrja 2001 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
5. O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon Rossijskoj Federacii «O gosudarstvennoj tajne» : Federal'nyj zakon № 131-FZ ot 6 oktjabrja 1997 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
6. O gosudarstvennoj tajne : Zakon Rossijskoj Federacii № 5485-1 ot 21 ijulja 1993 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
7. Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii : prinjat Gosudarstvennoj dumoj 22 nojabrja 2001 goda : odobren Sovetom Federacii 5 dekabrja 2001 goda : s izm. na 24 marta 2021 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
8. Dobrynskaja (Spiridonova) V. V. Kommentarij k Zakonu RF ot 21 ijulja 1993 goda № 5485-1 «O gosudarstvennoj tajne» (postatejnyj) : podgotovlen dlja sistemy Konsul'tantPljus / V. V. Dobrynskaja (Spiridonova), Je. Ju. Badal'janc, E. A. Bevzjuk. – SPS Konsul'tant pljus.
9. Ob utverzhdenii Instrukcii o porjadke dopuska dolzhnostnyh lic i grazhdan Rossijskoj Federacii k gosudarstvennoj tajne : Postanovlenie Pravitel'stva RF № 63 ot 6 fevralja 2010. – SPS Konsul'tant pljus.
10. Po delu o proverke konstitucionnosti statej 21 i 21.1 Zakona Rossijskoj Federacii «O gosudarstvennoj tajne» v svjazi s zhaloboj grazhdanina E. Ju. Gorovenko : Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF № 32-P ot 23 nojabrja 2017 goda. – SPS Konsul'tant pljus.
11. Ob utverzhdenii Obzora praktiki Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii za chetvertyj kvartal 2017 goda : Reshenie Konstitucionnogo Suda RF ot 13.02.2018. – SPS Konsul'tant pljus.