|  |  |
| --- | --- |
|  | В Конституционный СудРоссийской Федерации190000, Санкт-Петербург,Сенатская площадь, д. 1 |
| **Заявитель:** | **Прудовский Сергей Борисович** |
| Представитель по доверенности:  | Агальцова Марина Владимировна, адвокат  |

ЖАЛОБА

на нарушение конституционных прав и свобод граждан

положением статьи 26 Федерального закона 22.10.2004 N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации"

1. В настоящей жалобе заявитель оспаривает конституционность п. 5 ст. 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об архивном деле»), так как он в смысле, который ему придаёт правоприменительная практика, не предоставляет пользователям архива ФСБ право самостоятельно копировать документы или получать копии архивных документов. Это нарушает право пользователя архива собирать и распространять информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции, раздел Б), а также право не подвергаться дискриминации (ст. 19 Конституции, раздел А), так как закон предоставляет пользователям других архивов (государственных и муниципальных) право получать копии или самостоятельно копировать. Более того, это нарушает право на доступ к правосудию (ст. 46 Конституции, раздел Г), так как отсутствие в п. 5 ст. 26 возможности копировать приводит к невозможности обжаловать запрет копирования. Невозможность копировать также приводит к нарушению ст. 67.1 Конституции, так как не обеспечивает защиту исторической правды (раздел В).

Оглавление

[I. СВЕДЕНИЯ ОБ ОБЖАЛУЕМОМ НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ АКТЕ И ОРГАНАХ, ЕГО ИЗДАВШИХ 2](#_Toc103004390)

[1. Сведения об обжалуемом нормативном правовом акте 2](#_Toc103004391)

[2. Сведения об органах, принявших акт 2](#_Toc103004392)

[II. ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА ЗАЯВИТЕЛЯ 2](#_Toc103004393)

[III. ОБОСНОВАНИЕ ДОПУСТИМОСТИ ЖАЛОБЫ 5](#_Toc103004394)

[IV. ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ ЗАЯВИТЕЛЯ И ЕЕ ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ 6](#_Toc103004395)

[1. Право копировать/фотографировать – часть права на получение и распространение информации 7](#_Toc103004396)

[2. Нарушение пунктом 5 ст. 26 конституционных прав заявителя 7](#_Toc103004397)

[Раздел A. Нарушение принципа равенства и справедливости 7](#_Toc103004398)

[Раздел Б. Нарушение права свободно искать и распространять информацию (ст. 29 Конституции) 14](#_Toc103004399)

[i. Отсутствие законной цели ограничения 14](#_Toc103004400)

[ii. Непропорциональность ограничения 14](#_Toc103004401)

[Раздел В. Нарушение защиты исторической правды (ст. 67.1 Конституции) 17](#_Toc103004402)

[Раздел Г. Нарушение права доступа к правосудию (ст. 46 Конституции) 18](#_Toc103004403)

[V. ТРЕБОВАНИЕ, ОБРАЩЕННОЕ К КОНСТИТУЦИОННОМУ СУДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 19](#_Toc103004404)

# I. СВЕДЕНИЯ ОБ ОБЖАЛУЕМОМ НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ АКТЕ И ОРГАНАХ, ЕГО ИЗДАВШИХ

## 1. Сведения об обжалуемом нормативном правовом акте

2. Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" (Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Парламентская газета", N 201, 27.10.2004, "Российская газета", N 237, 27.10.2004, "Собрание законодательства РФ", 25.10.2004, N 43, ст. 4169):

***Статья 26. Использование архивных документов***

*«5. Порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах, включающий ограничения по объёму, срокам, используемым техническим средствам копирования, выдаче и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе, устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. Порядок использования архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, государственных и муниципальных музеях, библиотеках, а также в научных организациях, включённых в перечень, который утверждается Правительством Российской Федерации, определяется ими в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе в соответствии с порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства».*

## 2. Сведения об органах, принявших акт:

3. Органы, издавшие Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации":

* Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (103265, г. Москва, Охотный ряд, д. 1);
* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (103426, г. Москва, Б. Дмитровка, д. 26);
* Президент Российской Федерации (103132, г. Москва, ул. Ильинка, д. 23).

# II. ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА ЗАЯВИТЕЛЯ

4. Заявитель – исторический исследователь и писатель. В 2019 году он работал над новой книгой о репрессиях советского времени, а именно о Харбинской операции НКВД. 11 сентября 2019 заявитель обратился в Центральный архив ФСБ России (далее – архив ФСБ) с просьбой либо предоставить ему цветные сканированные копии архивных документов, изготовленные самим архивом ФСБ, либо разрешить самостоятельное копирование – фотографирование архивных документов собственным техническим средством (приложение № 6). Копии архивных документов нужны были заявителю как иллюстрации к его историческому исследованию.

5. Заявитель просил предоставить копии или разрешить самостоятельное копирование рассекреченных архивных документов, включённых в состав Архивного фонда Российской Федерации: приказа НКВД № 00593 от 20.09.1937 «Об операции по репрессированию бывших служащих Китайско-Восточной железной дороги и реэмигрантов Маньчжоу-Го» (Харбинская операция НКВД), закрытого письма No 60268 от 20сентября 1937 («методическое пособие» по репрессированию харбинцев), актов о приведении приговора в исполнение (расстреле), предписания о выдаче заключённых и о приведении приговора в исполнение, и протокола особого совещания. В общей сложности объём запрашиваемых материалов составлял 9 страниц.

6. Письмом Центрального архива ФСБ России исх. №10/А/П-3875 от 07 ноября 2019 (приложение № 7) заявителю было отказано как в получении копий архивных документов, изготовленных архивом ФСБ, так и в самостоятельном копировании. В частности, представитель архива ФСБ указал на то, что «фотографирование архивных документов пользователями в процессе ознакомления с ними законодательством Российской Федерации и ведомственными актами не предусмотрено». Кроме того, представитель архива ФСБ никак не обосновал отказ предоставить заявителю копии архивных документов, изготовленные самим архивом.

7. 9 ноября 2019 заявитель направил повторный запрос (приложение № 8) с более подробным обоснованием своих требований, однако письмом Центрального архива ФСБ России исх. № 10/А/П-4621 от 31 декабря 2019 ему было повторно отказано в предоставлении копий архивных документов и в самостоятельном копировании (приложение № 9).

8. Заявитель обжаловал решение Центрального архива ФСБ в Хорошевском районном суде (приложение № 10). Решением Хорошевского районного суда города Москвы от 23 июня 2020 г. по административному делу №2а-144/2020 отказано в удовлетворении административных исковых требований (приложение № 11). Суд отказал в удовлетворении административного иска, заявив, что:

*«Административный ответчик, как орган государственной власти, реализует возложенные на него полномочия путём соответствующих административных процедур в пределах утверждённых в установленном порядке административных регламентов и правил, что лишает его возможности выполнения любых, прямо не оговорённых в данных документах административных процедур».*

9. Заявитель обжаловал решение суда первой инстанции в Московском городском суде. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 08 сентября 2020 года по административному делу №2а-144/2020 решение первой инстанции от 23 июня 2020 года оставлено без изменения, апелляционная жалоба без удовлетворения (приложение № 12). Суд апелляционной инстанции указал:

*«В соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации" порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах определяется специально уполномоченным Правительством Российской Федерации органом исполнительной власти.*

*Административный регламент ФСБ России по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов, утверждённый приказом ФСБ России от 28.08.2013 №459, не предусматривает при использовании архивных документов в органах безопасности самостоятельное копирование, в том числе фотографирование архивных документов».*

10. Решения были обжалованы в кассационном порядке во Втором кассационном суде общей юрисдикции и оставлены без изменения. В частности, Второй кассационный суд общей юрисдикции указал на то, что ответы на обращения заявителя в архив ФСБ не ограничивают его доступ к архивным документам и не препятствуют пользователю получить их для изучения в том числе на основании положения части 5 статьи 26 Закона об архивном деле (приложение № 13).

11. Заявитель обратился с кассационной жалобой в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации и получил отказ (приложение № 14) в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании (Определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09 июня 2021 № 5-КАС-21-149-К2).

12. Верховный суд согласился с аргументацией нижестоящих судов. Он заключил, что:

*«Административный регламент ФСБ России по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов, утверждённый приказом ФСБ России от 28 августа 2013 года № 459, не предусматривает при использовании архивных документов самостоятельное копирование архивных документов».*

13. Таким образом, центральной правовой проблемой, с которой столкнулся заявитель, является отсутствие возможности у заявителя получить копии или осуществить самостоятельное копирование собственными техническими средствами (далее – фотографирование) документов в архиве ФСБ. Причина этому заключается в том, что фактически законодатель отдал регулирование копирования/фотографирования в ведомственных архивах на откуп ведомству. А ведомства как хотят, так и регулируют. Так, административный регламент ФСБ России, утверждённый приказом ФСБ России от 28 августа 2013 года № 459 (далее – Административный регламент), будучи единственным ведомственным нормативным актом, регулирующим предоставление документов из архива ФСБ, не даёт заявителю такой возможности. Заявитель пытался оспорить Административный регламент в Верховном Суде РФ, однако Верховный Суд устранился от оценки правомерности отсутствия возможности копировать/фотографировать, так как нашёл, что заявитель «*фактически просит обязать Федеральную службу безопасности РФ осуществить нормативное правовое регулирование, путём дополнения Административного регламента указанным им содержанием»*. А в силу принципа разделения властей *«вопрос о принятии нормативных актов, внесения в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов»* (приложение № 16). Таким образом, Верховный Суд подтвердил: все вопросы порядка доступа к фондам ведомственных архивов отданы на откуп ведомственным актам.

14. Прежде чем перейти к обоснованию приемлемости жалобы и подробному представлению правовой позиции по делу, заявитель подчёркивает, что он не требует бесплатного предоставления копий по ч. 3 ст. 26 Закона об архивном деле и статьёй 11 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» (он не является родственником реабилитированных лиц). У заявителя был доступ к документам в читальном зале с возможностью вручную делать выписки из них. Однако наличие доступа не компенсирует отсутствие права на фотографирование или получение отсканированных копий документов.

# III. ОБОСНОВАНИЕ ДОПУСТИМОСТИ ЖАЛОБЫ

15. Согласно пункту 2 статьи 97 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если закон применён в конкретном деле. Оспариваемые положения закона считаются применёнными, если они выступали нормативным основанием разрешения конкретного дела заявителя (постановление Конституционного суда от 8 декабря 2017 г. № 39-П).

16. Суды общей юрисдикции прямо сослались на положение части 5 статьи 26 Закона об архивном деле в обоснование отказа в удовлетворении требований заявителей. Таким образом, часть 5 статьи 26 Закона об архивном деле была применена в деле заявителя, и, соответственно, настоящая жалоба является допустимой согласно пункту 2 статьи 97 Закона о Конституционном суде.

17. Заявитель утверждает, что отказ в выдаче копий/ фотографировании в его деле не является судебной ошибкой, а представляет структурную проблему, так как помимо его дела имеются и другие, в которых суды отказались признавать незаконным отказ архива ФСБ предоставить копии или разрешить самостоятельное копирование собственными техническими средствами. Как и в деле заявителя, суды в иных делах ссылаются на то, что Административный регламент ФСБ не предоставляет пользователям архива ФСБ право получить копии или самостоятельно копировать (приложение № 17)[[1]](#footnote-1). Так, в решении Петрозаводского суда Республики Карелия от 17 июня 2020 года по делу № 2а-3085/2020 суд указал, что:

«В соответствии с частью 6 статьи 26 ФЗ «Об архивном деле» порядок использования архивных документов в государственных органах определяется ими в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе в соответствии с порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства….

Система правового регулирования правоотношений по поводу использования архивных документов, регламентирующих тот или иной порядок ознакомления с ними, предоставления их копий либо содержащейся в них информации не предусматривает возможности проведения самостоятельного копирования и фотосъёмки».

18. Решение было поддержано судами трёх уровней, вплоть до Верховного Суда РФ (приложения № 18-20).

# IV. ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ ЗАЯВИТЕЛЯ И ЕЕ ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

19. Заявитель настаивает, что оспариваемое положение не соответствует:

* ст. 19 Конституции, так как допускает дискриминацию пользователей архивов (раздел А);
* части 4 статьи 29 Конституции в той мере, в какой допускает со стороны ведомственных архивов ограничение права на копирование архивных документов (раздел Б);
* ст. 67.1 Конституции, так как способствует фальсификации исторической правды (раздел В);
* ст.46 Конституции, так как лишает заявителя возможности эффективно обжаловать фактический запрет на копирование/фотографирование (раздел Г).

20. Использование архивных документов, согласно ч. 1 ст. 26 Закона об архивном деле, заключается в реализации пользователями архивов права использовать, передавать, распространять информацию, содержащуюся в предоставленных ему архивных документах, а также копии архивных документов для любых законных целей и любым законным способом. Для обоснования, каким образом запрет на копирование/фотографирование нарушает ч. 4 ст. 29 Конституции, сначала ответим на вопрос, а охватывается ли право копировать ч. 4 ст. 29 Конституции (раздел 1), а затем посмотрим, каким образом, спорное положение нарушает права заявителя, гарантированные Конституцией (раздел 2).

## 1. Право копировать/фотографировать – часть права на получение и распространение информации

1. Рассматривая запрет на самостоятельное копирование в государственных архивах, Верховный суд РФ установил, что такой запрет нарушает доступ к архивным материалам (то есть право искать и получать информацию в терминологии ст. 29 Конституции):

«Регулируя отношения в сфере организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» в статье 25 называет случаи, когда доступ к архивным документам может быть ограничен, при этом названным Федеральным законом не установлены ограничения на использование при работе с архивными документами собственных технических средств для копирования».*[[2]](#footnote-2)*

1. Помимо права на доступ к информации, запрет на копирование/ фотографирование нарушает право на распространение информации. Заявителю нужны копии/фотографии для включения в историческое исследование, чтобы оно отвечало минимальному требованию научности – верифицируемости данных и выводов. Для возможности верифицировать необходимо представить первичные источники знаний. В разделе ниже заявитель объяснит, что разумных альтернатив копиям/фотографиям в качестве первичного письменного источника информации у него нет. При этом ограничение не имеет законной цели, непропорционально, легко преодолимо, а, значит, запрет на копирование/фотографирование нарушает ч. 4 ст. 29 Конституции.

## 2. Нарушение пунктом 5 ст. 26 конституционных прав заявителя

### Раздел A. Нарушение принципа равенства и справедливости

#### i. Неясность и неопределённость нормы

23. Заявитель полагает, что законодательная конструкция, которая делегирует держателям архива вопрос, предоставлять или нет возможность копировать/фотографировать, противоречит требованию определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

24. Как уже было сказано выше, п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» предлагает два механизма регулирования вопроса копирования к архивным материалам. Первый механизм доступа распространяется на документы, которые находятся в государственных и муниципальных архивах. Пункт 5 указывает, что правила пользования документами в этих архивах регулируются порядком, который принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. Пункт также закрепляет, что этот порядок содержит ограничения по объёму, сроку, используемым техническим средствам, выдаче и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе. В развитие этого пункта был принят Приказ Росархива от 01.09.2017 N 143 "Об утверждении Порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации", который устанавливает возможность заказать копию архивных материалов либо изготовить её самостоятельно на возмездной основе (п. 4.1.14 и 4.1.15).

25. Второй механизм касается порядка использования архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, государственных и муниципальных музеях, библиотеках, а также в научных организациях, включённых в перечень. По этому механизму архиводержателю даётся право разработать собственный порядок. К порядку не предъявляется требований относительно содержания и набора прав пользователей. П. 5, правда, упоминает, что порядок должен соответствовать порядку, установленному уполномоченным федеральным органом в сфере архивного делопроизводства, однако это ситуацию никак не меняет в связи со следующим.

26. В развитие пункта 5 были приняты Правила организации хранения, комплектования, учёта и использования научно-технической документации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях (утверждены Приказом Росархива от 09.12.2020 N 155). Эти правила не регулируют вопрос предоставления копий архивных документов за плату или самостоятельное копирование. Не регулирует их и разработанный ФСБ Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов. Иными словами, правоприменительная практика не заполняет вакуум, созданный п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» относительно вопроса копирования.

27. Таким образом, п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» полностью делегирует вопрос наделения правом копировать/фотографировать держателю ведомственного архива, чем создаёт ситуацию, когда ограничение прав пользователей происходит не федеральным законом, а подзаконным актом. Такая конструкция противоречит п. 3 ст. 55 Конституции, которая устанавливает, что права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом.

28. О противоречии такой конструкции п. 3 ст. 55 Конституции говорит ещё и тот факт, что до 2017 года первый механизм также не содержал конкретного перечня прав, который должен регулировать порядок. Он устанавливал: «Порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах определяется специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти». Действовавший на тот момент порядок — Приказ Минкультуры России от 03.06.2013 N 63 — не предоставлял пользователям возможности самостоятельно копировать. Это было оспорено в Верховном суде, который в решении от 28.03.2016 N АКПИ16-23 (приложение № 21) признал Порядок частично недействующим, так как «ограничение для пользователей читальных залов архивов использовать при работе с архивными документами собственных средств для копирования установлено подзаконным нормативным правовым актом, что противоречит приведённым нормам Федерального закона». Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 28.06.2016 N АПЛ16-203 данное решение оставлено без изменения (приложение № 22). После признания порядка недействующим, п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» был изменён: законодатель наполнил содержанием правовой статус пользователя государственного архива. Так, в статье появилось упоминание, что порядок должен включать ограничения по объёму, срокам, используемым техническим средствам копирования, выдаче и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе. Однако часть пункта 5-го, касающаяся второго механизма (то есть архивов государственных органов), изменена не была — она молчит относительно объёма, сроков, техническим средствам, выдаче и копировании архивных документов. Таким образом, регулирование этих вопросов делегируется держателям архива. Как уже было сказано в п. 13 выше, Верховный Суд также считает, что именно держателю архива полностью делегировано право решать, предоставлять ли право копировать/фотографировать своим пользователям или нет. Возникает вопрос: а насколько конституционно такое делегирование? Заявитель настаивает: неконституционно.

29. В Постановлении от 28.02.2006 № 2-П Конституционный суд рассматривал конституционность полномочий Правительства РФ определять порядок отчислений налогового характера, включая объект и базу, максимальный размер ставки или критерии его определения. Конституционный суд указал, что:

«Из конституционных принципов юридического равенства и справедливости вытекает обращённое к законодателю требование определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования. По смыслу статей [Конституции], закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями [ч. 1 её ст. 115] и Федерального конституционного закона „О Правительстве Российской Федерации“… предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определённости и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия.

Иное означало бы, что законодатель может передать Правительству Российской Федерации не определённые по объёму полномочия, а Правительство Российской Федерации — реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Следовательно, федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен чётко определить круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения. При этом предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к исключительной прерогативе законодателя»*[[3]](#footnote-3)*.

30. В данном случае законодатель делегировал исполнительному органу (ведомственному архиву) наделение или лишение правами пользователей архива. При этом в силу ч. 3 ст. 55 Конституции права могут быть ограничены только федеральным законом. Таким образом, предоставляя неограниченный карт-бланш правоприменительным органам определять возможность и условия получать копии и самостоятельно копировать, законодатель отнес к полномочиям правоприменителя вопрос, который должен регулироваться исключительно законодателем.

#### ii. Нарушение принципа равенства (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции)

31. Обжалуемое положение противоречит частям 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, так как не содержит требований к порядку пользования ведомственными архивами, что даёт возможность ведомственным архивам не предоставлять права пользователям получить копии и самостоятельно изготавливать фотокопии. При этом пользователи государственных и муниципальных архивов могут получать копии и изготавливать фотокопии самостоятельно. Таким образом, пользователи государственных архивов находятся в более выгодном положении, что свидетельствует о дискриминации пользователей ведомственных архивов.

32. Как неоднократно подчёркивал Конституционный Суд, соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает помимо прочего запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания; субъекты права при равных условиях должны находиться в равном положении, если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус; конституционный принцип, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обусловливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учёта законодателем[[4]](#footnote-4).

33. Чтобы доказать дискриминацию в настоящем деле, необходимо определить, кто является субъектом, формально равным заявителю, а затем установить, в чем заключается неравенство подходов к заявителю и к такому субъекту – какие существуют различия в правах, не имеющие объективного и разумного оправдания.

##### Субъект, формально равный заявителю

34. Заявитель – пользователь архива ФСБ, в котором он работал с архивными документами, в т.ч. архивными уголовными делами времён советского террора. Все архивные уголовные дела времён советского террора составляют единый российский архивный фонд. Часть дел находится в государственном архиве (ГАРФ), другая часть — в архивах ФСБ и МВД на депозитарном (долгосрочном) хранении.

35. Так, рассекреченные документы, образовавшиеся в деятельности органов государственной безопасности СССР ОГПУ-НКВД-МВД, включённые в состав архивного фонда Российской Федерации и находящиеся на постоянном хранении в Государственных архивах доступны для самостоятельного копирования. Например, в:

* Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ) хранятся:
* Архивно-уголовные дела на лиц, в отношении которых уголовное преследование было прекращено и они были реабилитированы в 1954-1989 гг., переданные из УФСБ по Москве и Московской области [более 131 тысячи дел]. (фонд 10055 опись 1 и 2);
* Сборники совершенно секретных, секретных, несекретных приказов, распоряжений, циркуляров ГПУ-НКВД-МВД СССР. 1930-1959 гг. (фонд Р9401 опись 1а 1 – 17).
* Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ) хранятся:
* письмо Наркома Внутренних дел СССР Н.И. Ежова И.В. Сталину о направлении проекта закрытого письма и приказа о мероприятиях в связи с террористической, диверсионной и шпионской деятельностью японской агентуры из так называемых харбинцев (фонд 17 опись 166 дело 597 лист 50);
* постановление Политбюро ЦК ВКП(б) об образовании Особых троек для рассмотрения оставшихся дел по контрреволюционным национальным контингентам, согласно приказам НКВД СССР №№ 00485, 00593 и др. (фонд 17 опись 166 дело 592 листы 4, 5).
* В Российском государственном военном архиве (РГВА) хранятся:
* Списки заключённых, отконвоированных сквозным конвоем 236-го полка Конвойных войск НКВД СССР (фонд 18444 опись 2 дело 384 листы 286-305);
* Акты приёма и сдачи, списки заключённых, отконвоированных эшелонными и сквозными конвоями 245-го полка Конвойных войск МВД СССР (фонд 18476 опись 2 дело 190 листы 185-202).

36. Для обоснования того, что пользователи ведомственных архивов находятся в ущемлённом положении по сравнению с пользователями ГАРФ и РГВА, проанализируем статус пользователя ГАРФ И РГВА.

##### Статус пользователя государственного архива (ГАРФ)

37. Правила копирования документов в государственных архивах устанавливаются Приказом Росархива от 01.09.2017 N 143 "Об утверждении Порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации" (далее – Приказ Росархива). Данный документ открыто закрепляет право пользователей государственных и муниципальных архивов «заказывать либо изготавливать самостоятельно арендуемыми техническими средствами архива или собственным техническим средством копии архивных дел, документов, печатных изданий в объёме не более 100 листов (кадров, электронных образов) в течение рабочего дня на возмездной основе при соблюдении требований … Порядка», об этом говорится в пункте 4.1.14.

38. Процитированное выше положение реализуется на практике. Государственный архив Российской Федерации, как и другие государственные архивы, на своих официальных страницах в сети «Интернет» опубликовали Прейскуранты платных услуг (далее - Прейскурант). Согласно Прейскуранту, архив предоставляет услугу по «организации и обеспечению работы пользователя по самостоятельному изготовлению цифровых копий архивных дел, документов, печатных изданий на бумажном носителе в специально оборудованном архивом для этих целей месте, в присутствии работника архива, который обеспечивает подготовку дел, документов, печатных изданий для копирования и их сохранность в процессе копирования, контроль за соблюдением условий копирования» (п. 4.11). В частности, пользователь вправе изготавливать на возмездной основе копии архивных документов арендуемыми техническими средствами архива или собственным бесконтактным мобильным копирующим техническим средством без штативов, съёмных объективов и осветительного оборудования с выключенными функциями вспышки и подачи звуковых сигналов (телефон, фотоаппарат, планшетный компьютер).

39. П. 5 ст. 26 ФЗ «Об архиве» делегирует установление порядка пользования архивных документов в государственных и муниципальных архивах уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства – Росархиву. Это приводит к единообразию регулирования использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах; при этом такое единообразное регулирование чётко регламентирует права и обязанности пользователей архивов, в том числе право на копирование архивных документов собственными техническими средствами.

40. В то же время обжалуемая норма создаёт обратную ситуацию относительно регулирования в ведомственных архивах: она предоставляет ведомственным архивам практически неограниченное право определять порядок использования архивных документов. Формально в норме есть ограничение: порядок должен соответствовать законодательству РФ и порядку, установленному уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. Как уже было сказано в п. 26 выше, Росархивом были разработаны Правила организации хранения, комплектования, учёта и использования научно-технической документации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях (утверждены 09.12.2020 N 155). Однако эти правила не регулируют вопрос предоставления копий за плату или самостоятельное копирование. Таким образом, вопрос наделения правом копирования целиком остаётся на откуп держателю архива, значит, права пользователей ведомственных архивов целиком зависят от доброй воли руководства архива. Так, пользователи Государственного военного архива могут получать копии и фотографировать, а пользователи архива ФСБ – нет.

##### Статус пользователя Государственного Военного архива

41. Согласно п. 255 Наставления по архивному делу в Вооружённых Силах Российской Федерации (утверждено Приказом министра обороны РФ от 31.08.2005 N 200), «порядок работы пользователей с документами в читальном зале архива, их права и обязанности определяются Правилами работы пользователей в читальных залах государственных архивов Российской Федерации».

42. Представленное выше положение из Наставления отсылает к Приказу Росархива и устанавливает правила использования архивных документов, идентичные правилам, действующим в государственных и муниципальных архивах. Из этого следует, что пользователи архива Минобороны также вправе использовать как собственные технические средства для изготовления копий архивных документов, так и технические средства архива. Так, в 2018 году Верховный Суд Российской Федерации признал незаконным запрет вносить и использовать на территории воинских частей технических средств личного пользования, в том числе смартфонов, ноутбуков, планшетных компьютеров и прочего. Запрет распространялся на пользователей архива Минобороны и препятствовал использованию собственных технических средств копирования архивных документов в читальных залах[[5]](#footnote-5). Признав запрет незаконным, Верховный Суд утвердил значимость права использовать собственные технические средства копирования в архиве государственного органа.

43. Однако не все государственные органы предоставили право получать копии/изготавливать фотографии архивных документов. Как уже было сказано выше, архив ФСБ не даёт пользователям такого права.

44. Следовательно, не закрепляя минимальный набор прав пользователя ведомственного архива, п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» даёт право ведомственным архивам вводить такое регулирование порядка работы, которое дискриминирует пользователей их архивов. Такая дискриминация не имеет объективного и разумного обоснования. Следовательно, п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» противоречит частям 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

## Раздел Б. Нарушение права свободно искать и распространять информацию (ст. 29 Конституции)

45. В пунктах 21-22 выше было обосновано, что непредоставление копий или возможности самостоятельно копировать нарушает право заявителя на поиск и распространение информации. В этом разделе заявитель остановится на том, что это ограничение не имеет законной цели, непропорционально и легко преодолимо.

### i. Отсутствие законной цели ограничения

46. В силу п. 3 ст. 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Оспариваемое ограничение не преследует ни одну из целей. Как уже было сказано в пп. 37-44 выше, аналогичные документы в других архивах можно самостоятельно копировать или заказать копии. Возможность копировать аналогичные документы в других архивах обнажает отсутствие законной цели невозможности копировать в ведомственных архивах.

### ii. Непропорциональность ограничения

#### Отсутствие у заявителя разумных альтернатив копиям и фотографиям

47. Методические рекомендации по применению Правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях (далее – Методические рекомендации) определяют архивную копию как «дословно воспроизводящую текст или изображение архивного документа копию с указанием архивного шифра и номеров листов единицы хранения, заверенная в установленном порядке.» У исследователя в архивах есть следующие возможности фиксации информации с первичных источников: делать выписки вручную, заказать архивную выписку или справку. Однако ни один из этих способов не является разумной альтернативой копиям/фотографиям.

##### Ручные выписки

48. Уровень доверия читателей к исследованиям, которые подтверждаются ручными выписками, справедливо низкий, так как читатель не может собственными глазами убедиться в правильности данных и выводов исследователя. Копии (даже незаверенные) необходимы исследователю, чтобы позднее перепроверить данные и выводы; редактору – чтобы верифицировать достоверность выводов автора; и, наконец, читателю, чтобы убедиться в достоверности информации. Заверенная же архивом копия даёт ещё большую гарантию безопасности документа, так как свидетельствует, что в документ не вносились изменения при помощи фотошопа, либо аналогичных графических программ. Более того, так как в архивных документах многое писалось от руки, а расшифровка почерка требует специальных познаний, невозможность получения копий ставит под вопрос истинное понимание написанного.

##### Архивная выписка

49. Методические рекомендации помимо архивной копии упоминают ещё две документа, которые могут выдавать архивы: архивная выписка и архивная справка. Методические рекомендации определяют архивную выписку следующим образом:

*«Архивная выписка - документ, дословно воспроизводящий часть текста архивного документа, относящуюся к определенным факту, событию, лицу. Архивная выписка составляется на специальном бланке, с указанием архивного шифра и номеров листов единицы хранения.»*

50. Также в Методических рекомендациях поясняется:

*«Выписка производится только из архивного документа, в котором содержится несколько отдельных, не связанных между собой вопросов. Выписка должна воспроизводить полный текст части документа, относящейся к запросу. Извлечением из текста архивного документа должны быть исчерпаны все имеющиеся данные по запросу. Начало и конец каждого извлечения, а также пропуски отдельных слов в тексте документа обозначаются многоточием.»*

51. Таким образом, производится выписка только части текста архивного документа, и только из архивного документа, в котором содержится несколько отдельных вопросов. Другими словами: нельзя сделать архивную выписку по документу, в котором содержится информация по одному вопросу. Архивная выписка содержит частичную информацию из документа и не передаёт его визуальный образ, автографы лиц, составлявших, согласовывающих, утверждающих документ и накладывающих свои резолюции.

##### Архивная справка

52. В Методических рекомендациях указано, что архивная справка – документ, имеющий юридическую силу и содержащий документную информацию о предмете запроса. Архивная справка – это вторичный документ. Это результат интеллектуальной деятельности сотрудника архива по поиску, вычленению нужного и фиксации необходимой информации. Архивная справка отвечает на конкретные вопросы, например, суть обвинения, указание на вменённые статьи и применённую меру наказания. Архивная справка не может заменить изучение исследователем первичных документов, так как содержит частичную информацию из документа и не передаёт его визуальный образ, автографы лиц, составлявших, согласовывающих, утверждающих документ и накладывающих свои резолюции.

53. Следовательно, ни архивные выписка, ни справка не являются разумной альтернативой получению копий или изготовлению фотографий. Без копий/фотографий исследование не будет соответствовать элементарным требованиям верифицируемости, что по научной ценности поставит работу заявителя на уровень мифов. Но, учитывая болезненность советского прошлого и до сих пор пламенеющие дебаты относительно механизма государственного террора и количества жертв, для исследований этого периода достоверность и верифицируемость чрезвычайно важна. Более того, наличие в публикации фотокопий архивных документов, препятствует фальсификации исторической правды. В отсутствие копий или фотографий архивных документов достигнуть приемлемой достоверности невозможно.

#### iii. Легкая преодолимость запрета

54. Заявитель не требует бесплатного предоставления копий, он просит предоставить возможность за плату получать копии или самостоятельно копировать. Предоставление не будет убыточным для архива и в долгосрочной перспективе не будет накладывать неподъёмные финансовые обязательства на уполномоченные ведомства. Если же ведомственные архивы не могут оказывать платные услуги, то заявитель видит возможным самостоятельное бесплатное копирование пользователем архива.

55. Заявитель отдельно обращает внимание Конституционного суда, что основание нахождения архивных документов на хранении в ведомственных архивах весьма спорное. Эти документы должны были давно быть переданы в государственный архив (например, ГАРФ). Так, рассекреченные архивные документы, образовавшиеся в деятельности органов государственной безопасности РСФСР-СССР (ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД-МГБ-МВД-КГБ) в 1917-1991 включены в установленном порядке в состав Архивного фонда Российской Федерации (письмо Росархива № Р/П-22 от 23 марта 2016). Согласно Указу Президента от 24 августа 1991 года N 82 документы о массовых репрессиях должны были быть переданы на постоянное хранение в государственные архивы. Функция по передаче документов из ведомственных архивов в государственные архивы была возложена на ФСБ, но ее выполнение остановилось на трети пути. Так, согласно исследованию газеты «Коммерсант», только треть территориальных управлений ФСБ передала архивные уголовные дела политрепрессированных в госархивы. Таким образом, Указ президента не выполнило большинство управлений ФСБ, в том числе УФСБ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Краснодарскому, Ставропольскому и Хабаровскому краям. Согласно исследованию «Коммерсанта», даже Центральный архив (ЦА) ФСБ не передавал дела репрессированных в госархивы. На данный момент передача дел не происходит. По данным ЦА ФСБ РФ, всего в государственный архив передано 461 266 дел. [[6]](#footnote-6)

56. Сейчас эти документы находятся на временном хранении в ведомственных архивах. Срок временного хранения для включённых в установленном порядке в состав архивного фонда Российской Федерации документов федеральных органов государственной власти, иных государственных органов Российской Федерации установлен в 15 лет (часть 1 статьи 22 ФЗ «Об архивном деле»). Документы архивного фонда Российской Федерации согласно статье 15 закона могут находиться на временном хранении в федеральных органах исполнительной власти и организациях на основании договора депозитарного хранения, заключённого между и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства – Росархивом. До настоящего времени договор депозитарного хранения, предусмотренный частью 2 статьи 18 Закона, между ФСБ России и Росархивом не заключён (приложение № 24). Поэтому основание нахождения архивных документов времён Большого террора в ведомственных архивах очень спорное.

57. Из этого следует, что, если ведомственные архивы не могут оказывать платные услуги (поэтому выдавать копии за платно тоже не могут) и если не могут обеспечить самостоятельное копирование пользователям, они могут выполнить обязанность, которую не выполнили ещё в 90-ые годы, и передать документы на хранение в государственные архивы, где их можно будет копировать.

58. Таким образом, запрет на получение копий/фотографий нарушает право заявителя получать и распространять информацию, не имеет законной цели, непропорционально ограничивает права пользователя ведомственного архива, что не соответствует части 4 статьи 29 Конституции.

## Раздел В. Нарушение защиты исторической правды (ст. 67.1 Конституции)

59. В ст. 67.1 Конституции указано, что Российская Федерация обеспечивает защиту исторической правды. Казалось бы, прошло уже более 85 лет с момента Большого террора, однако до сих пор тема Большого террора терзает общество, которое пытается понять и осознать истину. Но истина до сих туманна. Даже базовые факты находятся за недоступной архивной дверью: точное количество жертв, виновные организаторы и исполнители, архитектура принятия решений. Тайна порождает домыслы, которые только нагнетают общественное волнение. Максимальная открытость этой темы снизила бы градус дебатов и привела бы к большему национальному единству.

60. Сейчас же у исследователей есть узаконенное право не предоставлять копии, то есть не подкреплять слова историческими документами, что даёт возможность недобросовестным исследователям и журналистам фальсифицировать историческую правду. У читателя, соответственно, нет возможности собственными глазами изучить копию документа, кроме как поехать в архив, что под силу очень немногим. Следовательно, невозможность получить копии/фотографировать нарушает ст. 67.1 Конституции, так как мешает понятию, осознанию и принятию исторической правды.

# Раздел Г. Нарушение права доступа к правосудию (ст. 46 Конституции)

61. Обжалуемое положение противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации, так как не предоставляет эффективного доступа к правосудию пользователям ведомственного архива ФСБ для обжалования запрета в копировании/фотографировании документов. Статья 46 Конституции гласит, что каждому предоставляется судебная защита прав и свобод. Однако конструкция п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» не даёт возможности эффективно оспорить отказ в предоставлении копий и фотографировании в архивах ФСБ.

62. П. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» не содержит требований относительно списка прав пользователей ведомственных архивов. А это приводит к тому, что ведомства сами решают, какие права они предоставляют пользователям. Так как п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» не содержит законодательные рамки, то признать отказ архива ФСБ в копировании или фотографировании оспорить невозможно, что фактически приводит к ситуации «на нет и суда нет».

63. Так, попытки признать Регламент ФСБ № 459 не действующим в силу того, что отсутствие в нём возможности копировать нарушает законодательство РФ, потерпела неудачу (приложение № 15). Как было сказано выше, Верховный Суд отказался рассматривать исковое заявление С.Б. Прудовского, так как посчитал, что заявитель «фактически просит обязать Федеральную службу безопасности РФ осуществить нормативное правовое регулирование, путём дополнения Административного регламента указанным им содержанием». А в силу принципа разделения властей «вопрос о принятии нормативных актов, внесения в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов» (приложение № 16).

64. Ситуация, с которой столкнулся заявитель, аналогична ситуации, которая стала предметом рассмотрения в Постановлении Конституционного суда РФ от 23 июля 2018 г. N 35-П. В этом деле Конституционный суд рассматривал, соответствует ли Конституции ст. 208 ГПК РФ, согласно которой по заявлению взыскателя или должника суд мог произвести индексацию взысканных судом денежных сумм на день исполнения решения суда. Суды общей юрисдикции отказывались индексировать суммы, так как отсутствовал установленный законом механизм. Конституционный суд постановил:

*«Сформировавшаяся же в настоящее время судебная практика свидетельствует о том, что при отсутствии урегулированного механизма индексации присуждённых денежных средств действие части первой статьи 208 ГПК Российской Федерации, по сути, блокируется, что позволяет судам, ссылаясь на пробел в правовом регулировании, отказывать в индексации, уклоняясь при этом от исследования вопроса о наличии применимых ее критериев…*

Подход, при котором невозможность индексации взысканных судом денежных сумм, предусмотренной частью первой статьи 208 ГПК Российской Федерации, обосновывается отсутствием в действующем правовом регулировании критериев такой индексации (притом что суды, отклоняя возможность применения индекса потребительских цен в качестве критерия индексации, не предлагают альтернативные механизмы, использование которых позволило бы восстановить покупательную способность присуждённых сумм), противоречит указанным правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и приводит к тому, что право на судебную защиту, гарантированное каждому статьёй 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оказывается существенно ущемлённым».

65. В процитированном деле, равно как и в деле заявителя С.Б. Прудовского, не было предусмотренного законом механизма реализации права. Учитывая, что заявитель фактически лишён возможности оспорить отказ в копировании/фотографировании, он настаивает на нарушении в его деле ст. 46 Конституции.

# V. ТРЕБОВАНИЕ, ОБРАЩЕННОЕ К КОНСТИТУЦИОННОМУ СУДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На основании изложенного, руководствуясь частью 4 статьи 125 Конституции, пунктом 3 части 1 статьи 3, статьями 36–39, 96 и 97 Закона о Конституционном суде РФ,

**ПРОШУ:**

* Признать п. 5 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле» не соответствующим ст. 19, 46, ч. 4 ст. 29 и ст. 67.1 Конституции в той мере, в какой положения пункта предоставляют ведомственным архивах право самостоятельно наделять пользователя архива правом копировать и получать копии архивных материалов.
* Постановить, что правоприменительные решения по делу заявителя подлежат пересмотру установленном порядке.

Приложения:

1. Доказательство уплаты государственной пошлины
2. Ордер на представление интересов и копия адвокатского удостоверения
3. Копия доверенности на представление интересов
4. Копии жалобы
5. Тексты оспариваемых актов
6. Запрос заявителя от 11 сентября 2019 в архив ФСБ
7. Ответ архива ФСБ исх. №10/А/П-3875 от 07 ноября 2019
8. Повторный запрос от 9 ноября 2019
9. Ответ архива ФСБ исх. № 10/А/П-4621 от 31 декабря 2019
10. Исковое заявление об оспаривании ответа архива
11. Заверенное решение Хорошевского районного суда г. Москвы от 23 июня 2020
12. Заверенное апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 08 сентября 2020 года по административному делу №2а-144/2020
13. Заверенное кассационное определение Второго кассационного суда от 23 апреля 2021 года
14. Заверенное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08 июня 2021 № 5-КАС-21-149-К2
15. Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части
16. Определение Верховного Суда РФ от 18 декабря 2020 года № АКПИ20-1003
17. Решении Петрозаводского суда Республики Карелия от 17 июня 2020 года по делу № 2а-3085/2020
18. **Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Карелия от 07.09.2020 г. No 33а-2435/2020**
19. **Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 07.04.2021 г. No 88а-5220/2021**
20. Определение Верховного суда №75-КАД 21-6-КЗ от 09 ноября 2021 г.
21. **Решение Верховного суда РФ** от 28.03.2016 N АКПИ16-23
22. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28.06.2016 N АПЛ16-203
23. Решение Верховного Суда РФ от 15.11.2018 N АКПИ18-918
24. Ответ Росархива от 23 марта 2022 № р/п-63.

Прудовский Сергей Борисович

1. Административный регламент (утверждён Приказом ФСБ России от 5 ноября 2020 г. N 496 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов") в ст. 1 устанавливает, что он определяет стандарт предоставления в органах федеральной службы безопасности государственной услуги по выдаче архивных справок или копий архивных документов , связанных с социальной защитой. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Решение Верховного суда РФ** от 28.03.2016 N АКПИ16-23 (приложение № 21). [↑](#footnote-ref-2)
3. Аналогичную позицию см.: Постановления КС РФ от 31.01.2008 № 2-П и от 06.04.2004 № 7-П. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановления от 20 декабря 2010 г. N 21-П, от 1 марта 2012 г. N 5-П, от 12 марта 2015 г. N 4-П, определения от 15 июля 2008 г. N 399-О-О, от 3 апреля 2009 г. N 480-О-О. [↑](#footnote-ref-4)
5. Решение Верховного Суда РФ от 15.11.2018 N АКПИ18-918 (приложение № 23). [↑](#footnote-ref-5)
6. ФСБ задерживает документы https://www.kommersant.ru/doc/4034411 [↑](#footnote-ref-6)