



V Международная научная конференция

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА

Часть I



Москва

К вопросу разработки модельного закона «О государственной тайне» для государств ОДКБ

Вус Михаил Александрович, кандидат технических наук, старший научный сотрудник
Кондратьев Владимир Владимирович, соискатель, помощник директора
Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации РАН

Обсуждаются актуальные аспекты состояния и развития законодательства о государственной тайне в контексте поиска подходов к его гармонизации в рамках ОДКБ.

Ключевые слова: государственная тайна, государственные секреты, служебная тайна, грифы секретности, ОДКБ

Введение. Жизненные потребности сформировали институт охраны тайн как необходимый атрибут общественно-политического развития. Как объект защиты государства, тайны выступают в роли политико-правовой категории. Особое место среди них занимает государственная тайна, являющаяся инструментом защиты политических, оборонных, экономических и других интересов страны. Правовой институт государственной тайны регулирует общественные отношения по поводу защищаемых сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности государства, путем ограничения основных прав и свобод, что следует рассматривать как разновидность конституционных правоотношений.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) создана на постсоветском пространстве как организация военно-политического сотрудничества в целях обеспечения и укрепления национальной, региональной и международной безопасности. Целями этой Организации являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам. В современных условиях защита государственной тайны является как важной самостоятельной функцией каждого

государства, так и совместной задачей, решаемой всеми государствами — членами ОДКБ.

В соответствии с Уставом ОДКБ «государства-члены принимают меры по развитию договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности, и по гармонизации национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности». [1] Гармонизация законодательства преследует своей целью достижение общности подходов и непротиворечивости правового регулирования однородных общественных отношений. В рамках поиска подходов к решению этой задачи планами Парламентской Ассамблеи ОДКБ предусмотрена разработка Модельного закона «О государственной тайне».

1. Ещё четверть века назад отношения в области защиты тайн в нашей, тогда единой стране, регулировались не законом, а ведомственными нормативными актами. В 1991 г. конференция «Свобода научной информации и охрана гостайн», состоявшаяся в Библиотеке Академии наук СССР, обратилась к Председателям Верховных Советов РСФСР, Белорусской и Украинской ССР с призывом о содействии скорейшему принятию закона о государственной тайне. [2, с. 23] Сегодня законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений имеет место во всех независимых государствах на постсоветском пространстве.

Секреты и тайны как социальное явление многообразны. В национальных законодательствах представлено сегодня более тридцати различных видов тайн. Выбор приоритетов в вопросах их охраны — задача политическая. Защита государственных тайн является средством обеспечения суверенитета любого государства и напрямую связана с его функциями и интересами, поэтому регулирование в этой сфере требует глубокого теоретического осмысления.

Сфера защиты государственной тайны не является публичной; длительное время изучение основ института государственной тайны, если и имело место, то носило, как правило, закрытый характер. И сегодня, хотя институт государственной секретности уже не «фигура умолчания», аналитических разработок и публикаций, непосредственно посвященных правовым вопросам института государственной тайны, в отечественной науке сравнительно не много. Давно стали библиографической редкостью материалы парламентских слушаний «Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственной тайне», прошедших в Государственной Думе и приуроченных к 15-летию принятия российского Закона «О государственной тайне». [3]

Опубликованная в академическом сборнике по организационно-правовым вопросам борьбы с терроризмом аналитическая статья бывшего директора Академии ФСБ, посвящённая вопросам совершенствования правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну, осталась без должного внимания. [4] Вместе с тем ряд положений и рекомендаций, содержащихся в этой статье, носят исключительно принципиальный характер. Так, например, автором этой статьи обращалось внимание на недостаточную системность правового регулирования оборота государственной тайны и необходимость усиления системообразующей роли Закона «О государственной тайне». Предлагалось пересмотреть деление государственной тайны на степени секретности, поскольку «привязка степени секретности не только к общегосударственным интересам привела к отрыву критериев засекречивания от действительного понятия государственной тайны». [5, с.219–220]

В последнее десятилетие защищён ряд диссертаций, авторы которых предприняли попытки анализа состояния защиты государственной тайны с позиций конституционного, административного, уголовного и других отраслей права. Исследователи отмечают, что проблемы правового регулирования являются следствием недостаточной разработанности на научном уровне понятийного, методологического и терминологического аппарата государственной тайны. [6, с. 144–199]

Исследователи обращают внимание, например, на отсутствие чётких определений и разграничения таких юридических конструкций как «перечень сведений, составляющих государственную тайну», «перечень сведений, отнесённых к государственной тайне», «перечень сведений, подлежащих засекречиванию». Подчёркивается,

что использование как синонимов в различных толкованиях закона таких слов как «составляющие», «содержащие», «отнесённые», «подлежащие» не только является нарушением законодательной техники, но и одновременно «нарушает право человека на получение достоверной правовой информации». [7, с. 18]

В русском языке понятия «тайна» и «секрет» фактически используются как синонимы: «Тайна — это всё сокрытое, неизвестное, неведомое кому-либо; нечто скрытно хранимое, скрываемое от кого-либо с намерением;... нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет» [8, с.733; 815] Однако будучи включенными в правовое поле эти правовые категории несут в себе различное содержание. В практике государственного строительства в СССР широко использовалась обобщающая категория «государственные секреты», объединявшая государственную, военную и служебную тайны. Отсюда должно быть очевидно, что «государственная тайна» и «государственные секреты» — суть различные понятия.

II. Ещё четверть века назад отношения в области защиты тайн в нашей, тогда единой, стране регулировались не законом, а ведомственными нормативными актами. Первым государственным актом на советском пространстве, постулировавшим необходимость законодательного оформления института государственной тайны, явилось Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. «О Декларации прав и свобод человека и гражданина». Пункт второй статьи 13 принятой этим Постановлением Декларации гласит: «Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом». [9]

В названном парламентском акте не только декларировалась возможность законодательного ограничения информационных прав человека и гражданина, но и приводился закрытый перечень таких возможных ограничений. Использование семантической конструкции «перечень сведений» явилось следствием традиционно применявшегося в нашей стране перечневого механизма засекречивания сведений. Заметим также, что «служебная тайна» в перечне видов ограничений доступа к информации в названной российской Декларации не значится.

В ходе подготовки и принятия Основного закона российский законодатель, руководствуясь конституционной триадой «личность — общество — государство», придал статус конституционно-правового института личной и семейной тайне, тайне сообщений и государственной тайне. Вопрос об установлении конституционных гарантий тайн был в своё время объектом внимания Конституционного совещания, которое сочло не целесообразным включать понятие «служебная тайна» в текст российской Конституции. [10, с. 223]

Понятие «государственная тайна» на конституционном уровне закреплено в части 4 Статьи 29 Конституции Российской Федерации, которая содержит норму: *«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»*. Отметим, что аналогичную норму включает и Конституция Республики Таджикистан, которая также гласит: *«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется законом»*.

Целями законодательства о государственной тайне являются фиксирование критериев отнесения к ней тех или иных сведений, критериев их засекречивания и рассекречивания, а также детальное регулирование обращения таких сведений. В свете сказанного обратим внимание также на содержательную трактовку использованного в текстах конституционных статей понятия «определяется». Исходя из характера определяемого объекта (сведения, составляющие тайну) оно не может в данном контексте отождествляться с такими понятиями как «содержится» или «включается». Должно быть очевидно, что закон, вводящий ограничение конституционного права граждан на информацию, должен быть открытым и общедоступным.

Конституционный уровень правового регулирования института государственной тайны обусловлен, с одной стороны, его повышенной важностью для обеспечения интересов государства и общества в целом, а, с другой стороны — необходимостью ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны. Закрепление государственной тайны в качестве объекта конституционно-правового регулирования имеет основополагающее значение в выстраивании механизма обеспечения его реализации и защиты отраслевыми нормами.

Исследователи справедливо отмечают, что использование термина «государственная тайна» в Основном законе *«служит основанием для отнесения защиты государственной тайны к конституционным ценностям»*. [11, с.3] Отсюда логично следует вывод, что законодательство о государственной тайне объективно носит межотраслевой характер и вправе называться государственным (общеправовым), а не административно-правовым, хотя административное право и соответствующий административно-правовой режим играют наиболее заметную роль в регулировании обращения государственной тайны.

Значимость конституционно-правовых отношений подразумевает необходимость их более высокого уровня регулирования, чем просто обычными законами. В Российской Федерации существует доктринальное понятие конституционного закона. В зарубежной конституционной практике употребляется понятие органического закона, близкое к понятию конституционного закона. В качестве таковых рассматриваются законы, касающиеся определенного круга вопросов, которые «органически» вытекают из конституции; в тех случаях, когда принятие таких законов

предусмотрено конституцией, или когда они конкретизируют её положения. [12–13]

В этой связи в порядке дискуссии выскажем предложение о целесообразности, в целях усиления системообразующей роли самого закона о государственной тайне и большей системности правового регулирования её оборота, придания Модельному закону «О государственной тайне» статуса органического (конституционного) закона, как это сделал, например, законодатель Республики Молдова. [14]

III. На становление и развитие правовых основ защиты сведений, составляющих государственную тайну, в государствах, ставших позже членами ОДКБ, во многом оказала влияние система защиты государственных секретов, ранее существовавшая в СССР. Развитие законодательства в этой сфере началось в 1993 г. с появлением первого Закона «О защите государственных секретов» в Республике Казахстан и принятием Закона «О государственной тайне» в Российской Федерации. Таким образом, уже изначально, в независимых национальных государствах зародились представленные сегодня различные правовые модели базовых законов со своими предметами правового регулирования и понятийным аппаратом.

Закон Российской Федерации «О государственной тайне» регулирует отношения, возникающие в связи с отношением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. В этом законе под государственной тайной понимаются *«защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»*. Все три ограничительных грифа секретности («особой важности», «совершенно секретно» и «секретно») российский закон относит исключительно к сведениям, являющимся государственной тайной. [15]

В отличие от Российской Федерации другие государства — члены ОДКБ: Армения, Беларусь, Казахстан и Кыргызская Республика сохранили в своём законодательстве действовавшую в СССР юридическую конструкцию «государственные секреты». При этом только Конституция Республики Казахстан содержит норму: *«...Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом»*. В текстах конституций Республики Армения, Республики Беларусь и Кыргызской Республики ни понятие «государственная тайна», ни понятие «государственные секреты» не используются.

Законодатель Республики Армения объединил в Законе «О государственной и служебной тайне» сферы правового регулирования государственной и служебной тайны, рассматривая при этом служебную тайну как часть государственной. Государственной тайной в Республике Армения являются

охраняемые государством сведения, распространение которых может привести к тяжелым последствиям для безопасности, а к служебной тайне относятся охраняемые государством сведения, распространение которых может принести вред безопасности Республики Армения. Сведения, относимые в Республике Армения к служебной тайне, *«как правило, содержат факты, составляющие часть государственной тайны, однако сами по себе не раскрывают государственную тайну»*. Для обозначения служебной тайны используется гриф «секретно». [16]

Закон Республики Беларусь «О государственных секретах» подразделяет государственные секреты на две категории: государственную тайну (сведения, составляющие государственную тайну) и служебную тайну (сведения, составляющие служебную тайну). *«Служебная тайна может являться составной частью государственной тайны, не раскрывая ее в целом»*. Степени секретности государственных секретов устанавливаются в зависимости от тяжести последствий, которые наступили или могут наступить, размера вреда, который причинен или может быть причинен в результате их разглашения или утраты. Для служебной тайны установлена степень секретности «секретно». [17]

Рассматривавший в порядке обязательного предварительного контроля конституционность национального Закона «О государственных секретах» Конституционный Суд Республики Беларусь отметил: *«Положения этого закона, устанавливающие правила государственного регулирования и управления в сфере государственных секретов, порядок отнесения сведений к государственным секретам и меры их защиты, направлены на реализацию норм и принципов, предусмотренных статьями действующей Конституции Республики Беларусь»*. [18]

Воспринимая в целом трёхуровневое деление засекречиваемой информации по степеням секретности новый Закон Республики Казахстан «О государственных секретах» (пришедший в 1999 г. на смену ранее действовавшему Закону «О защите государственных секретов»), сохранил ранее существовавшую юридическую конструкцию «государственные секреты», при которой низший гриф («секретно») используется для обозначения сведений, являющихся служебной тайной. Согласно его преамбуле, этот действующий и в настоящее время закон *«определяет правовые основы и единую систему защиты государственных секретов в интересах обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан, регулирует общественные отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственным секретам, их засекречиванием, распоряжением, защитой и рассекречиванием»*. [19]

Государственные секреты Республики Казахстан определяются как *«защищаемые государством сведения, составляющие государственную и служебную тайны, распространение которых ограничивается государством с целью осуществления эффективной военной,*

экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, не вступающей в противоречие с общепринятыми нормами международного права». Таким образом, уже в самом таком определении категории государственных секретов заложено качественное отличие от ранее традиционно общепринятого подхода, предполагающего, что государственная тайна защищается в целях недопущения причинения вреда государству своим разглашением.

В Кыргызской Республике действует Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», сохранивший ранее существовавшую юридическую конструкцию, в которой «государственные секреты» объединяют государственную, военную и служебную тайну, а самим законом предусмотрена ещё и категория «негосударственные секреты». Информации, относимой к служебной тайне, присваивается ограничительный гриф «секретно». *«Такая информация имеет характер отдельных сведений, относящихся к государственной или военной тайне, и не раскрывает их полностью»*. [20]

В Республике Таджикистан первоначально был принят Закон «О государственной тайне» (1996), однако в 2014 г. на смену ему пришел уже новый Закон «О защите государственных секретов», который оперирует понятием «государственные секреты» как неделимым, а понятие «государственная тайна» в нём вообще не используется. [21]

Подводя итог сказанному, отметим, что правовая категория «государственная тайна» как объект защиты представлена сегодня в национальных законах всех государств — членов ОДКБ (кроме ныне действующего закона в Республике Таджикистан). Воспринимая в целом трехуровневое деление засекречиваемой информации по степеням секретности («особой важности», «совершенно секретно» и «секретно»), национальное законодательство существенно разнится в ее реальной градации. Для сведений, являющихся государственной тайной большинство национальных законодательств отводит два ограничительных грифа секретности («особой важности» и «совершенно секретно»), а нижний гриф («секретно») применяется для обозначения сведений, составляющих служебную тайну. При этом различаются и установленные национальными законами государств-членов ОДКБ сроки засекречивания различных категорий сведений. Данный подход, закрепленный и в Модельном законе «О государственных секретах», принятом МПА СНГ (2003), как отмечают исследователи, не способствует формированию единообразного понимания природы государственной тайны. [22, с.54–57]

На уровне понятийного аппарата интересную правовую коллизию создаёт, например «Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимном обеспечении защиты государственной тайны Российской Федерации и государственных секретов Республики Беларусь» (от 20.01.2003 г.). Предметом этого

Соглашения является» взаимное обеспечение сторонами защиты государственной тайны, под которой для целей данного Соглашения понимаются *«сведения, составляющие государственную тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации, и (или) государственные секреты в соответствии с законодательством Республики Беларусь, переданные друг другу и (или) полученные в процессе двустороннего сотрудничества»*. Согласно тексту данного Соглашения *«отнесение сведений к государственной тайне и определение степени ее секретности осуществляется каждой из Сторон в соответствии с национальным законодательством»*. При этом государственная тайна Российской Федерации со степенью секретности «секретно» и соответствующий этой степени гриф секретности для ее носителей сопоставляются со степенью «секретно» и соответствующим ограничительным грифом, относящимся в Республике Беларусь к служебной тайне. [23]

Заключение

Рекомендации по сближению законодательства государств — членов ОДКБ по вопросам государственной

тайны, принятые Парламентской Ассамблеей ОДКБ в 2010 г., акцентировали внимание на необходимости определённой унификации законодательства государств — членов ОДКБ, изучении и заимствовании наработанного в национальных государствах опыта. [24, с.11–19]

Понимая под гармонизацией законодательства государств — членов ОДКБ достижение единства подходов и непротиворечивости законодательства в данной предметной сфере, с учётом различных моделей действующего национального законодательства **видится рациональным предложить для обсуждения конструкцию Модельного закона «О государственной тайне» с двумя степенями секретности для сведений, относимых к государственной тайне**. При этом следует пересмотреть систему грифов, которые присваиваются сведениям, составляющим государственную тайну, отказавшись от грифа «секретно».

Как неоднократно подчёркивали исследователи: *«Сведения с грифом «секретно» по своему содержанию являются служебной тайной и должны защищаться иными правовыми средствами, нежели институт государственной тайны»*. [25, с.220].

Литература:

1. Устав Организации Договора о коллективной безопасности. Статья 10. [Электронный ресурс: www.odkb-csto.org/documents/].
2. Государственная тайна в Российской Федерации / Под ред. М. А. Вуса. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета. 2000. — 409 с.
3. Законодательство о государственной тайне: вчера, сегодня, завтра. — М.: Издание Государственной Думы, 2009. — 96 с.
4. Власов В. А. Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну / В кн. «Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом» / [сост. В. Л. Шульц]. — М.: Наука, 2006. — С. 215–237.
5. Там же, С. 220.
6. Макаров О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств — участников Содружества Независимых Государств: диссертация... доктора юридических наук: 12.00.13 — Москва, 2013. — 444 с.
7. Верютин В. Н. Отдельные аспекты защиты государственной тайны в Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. — 2012, № 2. С. 17–22.
8. Толковый словарь русского языка / Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. — М.: Азъ Ltd., 1992. — 960 с.
9. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920–1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» [Электронный ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3788/].
10. Куликова С. А. Конституционно-правовые аспекты содержания понятия «тайна» // Ленинградский юридический журнал. — 2012, № 4. С. 221–229.
11. Крюков С. В. Государственная тайна как объект конституционно-правового регулирования: автореферат диссертация ... канд.юридич.наук: 12.00.02. — Москва, 2009. — 31 с.
12. Сафина С. Б. Конституционный закон в Российской Федерации: понятие и предмет регулирования // Власть. — 2015, № 7. С. 196–201.
13. Петренко Н. И., Сапожников В. Н. Понятие и сущность конституционного закона как правовой категории // Вестник марийского государственного университета. — 2015, № 4 (4). С. 100–104.
14. Закон Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245-XVI «О государственной тайне». Официальный монитор Республики Молдова от 27.02.09 г. № 45–46/123.
15. Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07.1993 г. (действует в редакции Федерального закона от 06.10.1997 г. № 131-ФЗ).
16. Закон Республики Армения «О государственной и служебной тайне» от 30.12.1996 г. № ЗР-94.

17. Закон Республики Беларусь «О государственных секретах» от 19.07.2010 г. № 170-З.
18. Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 08.07.2010 № Р-487/2010 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О государственных секретах».
19. Закон Республики Казахстан «О государственных секретах» от 15.03.1999 г. № 349—1.
20. Закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 14 апреля 1994 г. № 1476-II.
21. Закон Республики Таджикистан «О государственных секретах» от 18.03.2014 г. № 1185.
22. Верютин В. Н. Анализ основных положений Модельного закона СНГ «О государственных секретах» на основе общеправовых принципов // «Чёрные дыры в российском законодательстве». — 2009, № 6. С. 54—57.
23. Бюллетень международных договоров», № 6, июнь, 2004 г.
24. Глоссарий основных понятий в законодательстве о государственной тайне государств — членов ОДКБ. Сборник / Сост. Бачило И. Л., Вус М. А., Гусев В. С., Макаров О. С. — СПб.: СПИИРАН, 2011. — 79 с.
25. Власов В. А. Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну / В кн. «Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом» / [сост. В. Л. Шульц]. — М.: Наука, 2006. — 238 с.