



V Международная научная конференция

ПРАВО: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА

Часть I



Санкт-Петербург

О проекте модельного закона ОДКБ «О государственной тайне»

Вус Михаил Александрович, кандидат технических наук, старший научный сотрудник;
Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации РАН

Макаров Олег Сергеевич, доктор юридических наук, доцент
Институт национальной безопасности Республики Беларусь

Обсуждается разработка проекта модельного закона ОДКБ «О государственной тайне».

Ключевые слова: государственная тайна, законодательство, Организация Договора о коллективной безопасности

Введение

В текущем году совпали две важные даты в истории Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ): 25 лет со дня подписания Договора о коллективной безопасности и 15 лет с момента образования самой Организации. За годы своего существования ОДКБ превратилась в многофункциональную интеграционную структуру безопасности, способную ответить на основные вызовы и угрозы, стоящие перед ее участниками. Сегодня ОДКБ — важный фактор военно-политической стабильности в Евразии. Сформированные Коллективные силы оперативного реагирования Организации собрали под свои знамёна лучшие национальные воинские подразделения.

Юбилейный год существования ОДКБ активизировал масштабный диалог о вопросах укрепления глобальной безопасности. Сложная мировая обстановка: вооруженные конфликты, терроризм, наркотрафик, кибератаки и гибридные формы агрессии — всё это диктует необходимость объединения усилий союзнических государств для совместного противостояния новым вызовам и угрозам.

Укрепление потенциала ОДКБ и партнерства в рамках Организации соответствует национальным интересам государств-членов и постоянно находится в центре внимания их президентов. В текущем году вопросы, связанные с вызовами и угрозами в зоне ответственности ОДКБ, обсуждались на встрече президентов государств (Бишкек, 14.04.2017). Лидеры государств, обсудив военно-политическую и военно-экономическую ситуацию в

регионе, внесли ряд дополнительных указаний по противодействию современным вызовам и угрозам; на ротационной основе был избран новый генеральный секретарь Организации. Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко (страны, председательствующей сегодня в Организации), выступая на заседании Совета министров обороны стран ОДКБ, отметил: «*Мы строим свою политику, учитывая уроки прошлого, уроки Великой Отечественной войны... Мы умеем извлекать уроки из прошлого*» (Минск, 18.06.2017).

Совет Парламентской Ассамблеи Организации договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ), обсудивший итоги и перспективы деятельности Организации, отметил работу, направленную на сближение и гармонизацию законодательства государств-членов (Санкт-Петербург, 27.05.2017).

I. Гармонизация национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности является одним из направлений уставной деятельности ОДКБ и важнейшей задачей законотворческой деятельности ПА ОДКБ. [1] В рамках ОДКБ действует Соглашение о взаимной сохранности государственных секретов. Рекомендации по сближению национального законодательства по вопросам защиты государственной тайны стали одним из первых правовых актов, принятых ПА ОДКБ. [2, с. 11–19]

Государственная тайна (государственная секретность) традиционно рассматривается в качестве одного из инструментов обеспечения безопасности государства. Со-

ставляющие государственную тайну сведения защищаются от несанкционированного распространения с целью предупреждения нанесения ущерба национальной безопасности. Это, прежде всего, вопросы безопасности государства, обороны, экономики и военного строительства, приоритетных научных исследований и др. Необходимость неослабного внимания к этой проблематике сегодня обусловлена не снижающейся активностью зарубежных спецслужб.

Президент России В. В. Путин, выступая на коллегии ФСБ (16.02.2017), указал на необходимость совершенствования системы защиты сведений, составляющих государственную тайну, отметив, что это задача, стоящая на повестке дня: *«Важно нейтрализовать попытки иностранных спецслужб получить доступ к закрытым сведениям, прежде всего в области военно-технического потенциала»*. Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, выступая на митинге в годовщину Победы в Великой Отечественной войне, особо подчеркнул, что *«в современных условиях особую значимость приобретают бдительность и обеспечение безопасности государства»* (Минск, 09.05.2017).

Программой деятельности ПА ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств — членов ОДКБ на 2016—2020 гг. предусмотрена разработка модельного закона ОДКБ «О государственной тайне». Такая работа проводится российскими и белорусскими специалистами. Ход работы над модельным законопроектом обсуждался на Экспертно-консультативном совете и Постоянной комиссии по вопросам обороны и безопасности ПА ОДКБ; по материалам работы подготовлен и вышел в свет целый ряд публикаций [3—9].

В советский период тотальной государственной секретности широко использовалась обобщающая категория «государственные секреты», охватывавшая государственную, военную, служебную и иные тайны (в частности, и партийную). Устоявшиеся стереотипы и традиции предшествовавшего периода естественным образом наложили отпечаток на формирование национальных законодательств в новых независимых государствах. Базовым различием правового регулирования отношений в сфере оборота государственных секретов в законодательствах отдельно взятых государств-членов ОДКБ представляется толкование основных понятий. [2, с. 15—18]

В государствах — членах ОДКБ сегодня имеют место различные модели законов в сфере государственной секретности со своими предметами правового регулирования и своим понятийным аппаратом. Различия проявляются уже в самих названиях базовых законов. Закон Республики Армения «О государственной и служебной тайне» охватывает своим регулированием две правовые категории. В российском законе «О государственной тайне» (и до недавнего времени в таджикском законе) используется единый неделимый объект, характеризующийся понятием «государственная тайна». В белорусском и казахстанском законах «О государственных секретах» вы-

делены две правовые категории: «государственная тайна» и «служебная тайна». Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» опосредует государственную, служебную и военную тайны. [3; 5]

При имеющихся различиях в национальных правовых системах сближение и гармонизация законодательств государств должны быть нацелены, прежде всего, на сохранение общности и обеспечение непротиворечивости подходов и концепций правового регулирования однородных общественных отношений. Правовая категория «государственная тайна» сегодня представлена в национальных законодательствах всех государств-членов ОДКБ. С этих позиций задача создания модельного закона ОДКБ «О государственной тайне», опосредующего исключительно эту правовую категорию в границах, уже очерченных для неё национальными законодательствами, видится весьма конструктивной.

II. Разрабатываемый для ОДКБ модельный законопроект «О государственной тайне» структурно состоит из преамбулы и 7 разделов, включающих 31 статью.

Раздел I. Общие положения (включает статьи 1—4).

Раздел II. Государственная тайна государства: пределы и принципы государственной секретности (включает статьи 5—7).

Раздел III. Отнесение сведений к государственной тайне, засекречивание сведений и их носителей (включает статьи 8—11).

Раздел IV. Рассекречивание сведений и их носителей (включает статьи 12—14).

Раздел V. Владение, пользование и распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну (включает статьи 15—19).

Раздел VI. Защита государственной тайны (включает статьи 20—28).

Раздел VII. Финансирование, контроль, надзор и ответственность в сфере защиты государственной тайны (включает статьи 29—31).

Предметом данного модельного законопроекта является институт государственной тайны. Разработчики исходят из посыла о том, что «государственная тайна» и «государственные секреты» — суть различные правовые категории. По своему структурному построению законопроект близок к российскому закону «О государственной тайне» и к модельному закону СНГ «О государственных секретах», но по числу статей представляется более компактным. При подготовке законопроекта использовались результаты научных исследований, материалы диссертаций, публикации и рекомендации специалистов.

Институт государственной тайны призван обеспечивать безопасность государства, он носит публично-правовой ограничительный характер, ограничивает основные конституционные права и свободы граждан. Целями закона о государственной тайне являются установление критериев отнесения к ней тех или иных сведений, критериев их засекречивания и рассекречивания, а также регулирование обращения таких сведений. [5]

Закрепление государственной тайны в качестве объекта конституционно-правового регулирования должно иметь основополагающее значение в выстраивании механизма обеспечения её защиты отраслевыми нормами. Конституционный уровень правового регулирования института государственной тайны обуславливается, 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. Это положение нашло своё отражение в преамбуле законопроекта.

Для усиления системообразующей роли законодательства о государственной тайне и большей системности правового регулирования её оборота видится необходимым придание национальным законам, разрабатываемым на основе модельного закона ОДКБ «О государственной тайне» статуса конституционных.

III. В предлагаемом модельном законопроекте расширен понятийный аппарат. Для большей определённости в перечень используемых понятий дополнительно включены такие понятия как: «информация»; «сведения, составляющие государственную тайну»; «межгосударственные секреты»; «режим защиты государственной тайны (режим секретности)»; «информационная система в защищенном исполнении, отнесенная к государственной тайне»; «национальная система защиты государственной тайны».

Использованное в тексте обсуждаемого законопроекта определение самого понятия «государственная тайна» представляется более ёмким и конкретным, чем его трактовки в действующих законах государств — членов ОДКБ. Государственная тайна определяется в модельном законопроекте как «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, несанкционированное распространение которых может нанести ущерб или повлечь тяжкие последствия для национальных интересов государства и общества, их безопасности и обороноспособности, а также создать реальную угрозу безопасности либо конституционным правам, свободам граждан и их законным интересам». Предмет защиты — «государственная тайна государства» очерчен конкретными областями государственной деятельности, в которых сведения «могут быть или не могут быть отнесены к государственной тайне».

В представленном законопроекте расширен перечень принципов отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания. Помимо хрестоматийных, каковыми являются: законность, обоснованность и своевременность, к этим принципам отнесены также: безопасность личности, общества и государства, уважение права собственности на информацию и соотносённость с системами защиты зарубежных государств.

Законодательные положения, касающиеся порядка отнесения сведений к государственной тайне, порядка засекречивания сведений и их носителей, в основном сходны с нормами, содержащимися в национальных законах. Основная новелла обсуждаемого проекта модельного закона ОДКБ «О государственной тайне» состоит в том, что для сведений, составляющих государственную тайну государства, в нём предусмотрены только две степени секретности и два грифа секретности для носителей таких сведений: «Совершенно секретно» и «Совершенно секретно — Особой важности». Представляется, что такая конструкция не противоречит национальным законодательствам государств — членов ОДКБ и согласуется с модельным законом МПА СНГ «О государственных секретах», где используется трехуровневое деление засекречиваемой информации по степеням секретности, но нижний гриф и реквизит «Секретно» применяется для обозначения сведений, составляющих служебную тайну. [10, с. 72–74]

В Российской Федерации для сведений, отнесенных к государственной тайне, применяются все три грифа секретности, однако, как неоднократно указывали исследователи, сведения с грифом «Секретно» по своему содержанию являются служебной тайной и должны защищаться иными правовыми, нежели институт государственной тайны. [11, с. 220]

IV. Основным субъектом отношений по поводу государственной тайны является государство. Государственная тайна государства относится к охраняемой информации и к объектам, находящимся только в собственности государства. В разделе законопроекта «Владение, пользование и распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну» прямо определено, что «государственная тайна является (объявляется) информационной собственностью государства». Защита государственной тайны отнесена к видам деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства.

Ряд новелл содержит самый большой по числу статей раздел законопроекта «Защита государственной тайны». Законопроект оперирует понятием «национальная система защиты государственной тайны». Закреплены правовое положение субъектов государственного регулирования и управления в сфере защиты государственной тайны и их полномочия. Конкретизировано содержание понятия «угроза безопасности государства», включающее основания для отказа в допуске лиц к сведениям, составляющим государственную тайну. [12] Специальная статья этого раздела законопроекта определяет вопросы предоставления допуска должностным лицам и гражданам к государственной тайне государства в связи с их избранием (назначением) на должность. К таковым относятся: президент страны, премьер-министр, депутаты парламента государства, судьи. (Адвокаты в эту категорию лиц не входят, их «трудно причислить» к субъектам национальной системы защиты государственной тайны.)

Ответственность за обеспечение защиты государственной тайны на предприятиях, в учреждениях и организациях возлагается на их руководителей. Условия по защите сведений, составляющих государственную тайну, должны создаваться в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях до получения (начала разработки) ими таких сведений. Законопроект предусматривает государственную аттестацию руководителей, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну. Состояние защиты государственной тайны в подведомственных организациях должно учитываться при проведении государственной аттестации их руководителей. [9]

В обсуждаемом законопроекте детальнее, в сравнении с большинством национальных законов, регламентированы вопросы доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну.

Важной новеллой модельного законопроекта является норма об укомплектовании подразделений по защите государственной тайны органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций специалистами основного профиля работ, возраст которых не должен превышать предельного возраста, законодательно установленного для нахождения на государственной службе. Принятие временных работников на должности в этих подразделениях не допускается.

Отдельной статьёй законопроекта определён порядок передачи сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам или международным организациям, вопросы защиты государственной тайны иностранных государств, секретов международных организаций, межгосударственных образований.

За нарушение законодательства о государственной тайне предусмотрена уголовная, административная, гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность в соответствии с нормами действующего национального законодательства. При этом законопроект предусматривает, что вред, причиненный в результате нарушения законодательства о государственной тайне, подлежит возмещению в порядке, установленном актами национального законодательства.

Заключение

Постоянная комиссия по вопросам обороны и безопасности ПА ОДКБ одобрила работу по разработке проекта модельного закона ОДКБ «О государственной тайне». Проект направлен в парламенты государств — членов ОДКБ для получения экспертных заключений. Материалы проекта были представлены разработчиками и обсуждались на международной научно-практической конференции «Теоретические и прикладные проблемы информационной безопасности» в Академии МВД Республики Беларусь (18.05.2017).

Литература:

1. Устав Организации Договора о коллективной безопасности. [Электронный ресурс: www.odkb-csto.org/Documents. Дата доступа 20.06.2017].
2. Глоссарий основных понятий в законодательстве о государственной тайне государств — членов ОДКБ / Сост.: Бачило И. Л., Вус М. А., Гусев В. С., Макаров О. С. — СПб.: СПИИРАН. 2011. — с. 11–19.
3. Юсупов, Р. М., Вус М. А. Законы о государственной тайне и государственных секретах в государствах Организации Договора о коллективной безопасности // Материалы Междунар. научно-практич. конф. «Теоретические и прикладные аспекты информационной безопасности» (Академия МВД. Минск. Март. 2016 г.). — с. 60–64.
4. Вус, М. А., Макаров О. С. К вопросу о модельном законе «О государственной тайне» // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы IV Междунар. науч. конф. (Казань. Май 2016 г.) — Казань: Изд-во «Бук», 2016. — с. 105–108.
5. Вус, М. А., Кондратьев В. В. К вопросу разработки модельного закона «О государственной тайне» для государств ОДКБ // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (Москва. Декабрь 2016 г.). — М.: Издательский дом «Буки-Веди». 2016. Часть I. — с. 29–33.
6. Юсупов, Р. М., Вус М. А. О государственной тайне: история и современность // Подготовка кадров для субъектов системы обеспечения национальной безопасности. История и современность: материалы международной научно-практической конференции (Минск, И-т национальной безопасности Республики Беларусь, 22 декабря 2016 г.). — с. 227–231.
7. Юсупов, Р. М., Вус М. А. О государственной тайне: история и современность / Петербургская библиотечная школа. 2017. № 1. — с. 77–81.
8. Вус, М. А., Кондратьев В. В. К вопросу о государственной тайне // Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Междунар. науч. конф. (Чита. Апрель 2017 г.). — М.: Издательский дом «Буки-Веди». 2017. Часть I. — с. 29–31.
9. Юсупов, Р. М., Вус М. А. Институт государственной тайны: постсоветское пространство / Управленческое консультирование. 2017. № 4. — с. 8–13.
10. Комментарий к Модельному закону «О государственных секретах» / М. А. Вус, О. С. Макаров / предисл. чл.-корр. РАН Р. М. Юсупова. СПб.: СПИИРАН, 2015. — 136 с.

11. Власов, В.А. Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну / В кн. «Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом» / [Сост. В. П. Шульц]. — М.: Наука. 2006. — с. 215–237.
12. Верютин, В.Н. Механизм административно-правового регулирования отношений в сфере государственной тайны: автореферат дисс. канд. юр. н. Специальность 12.00.14. — Воронеж. 2011. — 24 с.