

Институт государственной тайны: постсоветское пространство

Юсупов Рафаэль Мидхатович

Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации РАН
Директор института
Член-корреспондент РАН
Доктор технических наук, профессор
spiiran@iiias.spb.su

Вус Михаил Александрович

Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации РАН
Старший научный сотрудник
Кандидат технических наук
mixail-vys@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена отдельным аспектам становления и развития законодательного регулирования института государственной тайны (государственных секретов) в государствах постсоветского пространства. Акцентируется внимание на различии правовых понятий «государственная тайна» и «государственные секреты». Подчеркивается актуальность совершенствования законодательного обеспечения, сближения и гармонизации законодательства о государственной тайне для государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности. Обсуждается подход к разработке Модельного закона.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная тайна, государственные секреты, законодательное регулирование, гармонизация законодательства, Модельный закон, СНГ, ОДКБ

Yusupov R. M., Vus M. A.

Institute of State Secrets: the Post-Soviet Space

Yusupov Raphael Midkhatovich

St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences (Russian Federation)
Director of institute
Corresponding member of RAS
Doctor of Science (Engineering), Professor
spiiran@iiias.spb.su

Vus Mikhail Aleksandrovich

St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences (Russian Federation)
Senior Researcher
PhD in Technical Sciences
mixail-vys@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to separate aspects of formation and development of legislative regulation of the Institute of state secrets (state secrets) in the post-Soviet States. Focuses on the difference between the legal concepts of "state secret" and "state secrets." Stresses the urgency of improving the legal security, convergence and harmonization of legislation on state secrets to the member States of the organization of collective security Treaty. Discusses the approach to developing the Model law.

KEYWORDS

state secrets, state secrets, legislative regulation, harmonization of legislation, model law of the CIS and CSTO

Законодательное регулирование в сфере защиты секретов является важным элементом государственного суверенитета. Государственная тайна традиционно рассматривается как инструмент обеспечения безопасности государства. Сведения, составляющие государственную тайну, защищаются от несанкционированного распространения с целью предупреждения нанесения ущерба национальной безопасности. Это, в первую очередь, вопросы безопасности государства, обороны, экономики и военного строительства, приоритетных научных исследований и др.

Государственная тайна — непростое и достаточно противоречивое социально-правовое явление. Это часть информации, которая изъята из свободного оборота. Как объект защиты государства, тайна выступает в роли политико-правовой категории. Законодательство о государственной тайне является своеобразной границей между закрытостью информации, гарантирующей безопасность государства, и свободой доступа к открытой информации. Рамки, принципы и уровень законодательного закрепления института государственной тайны являются показателями развитости правовой системы государства.

В обсуждаемой сфере требуется максимальная правовая определенность не только с точки зрения публичных интересов, но и с точки зрения защиты индивидуальных прав и свобод. В силу сказанного законодательное регулирование института государственной тайны требует глубокого теоретического осмысления. Исследование института государственной тайны актуально не только для уяснения вопроса, какая же именно информация охраняется законом, но и для определения степени открытости государства перед своими гражданами и мировым сообществом.

Тайны и секреты — широко распространенное социальное и правовое явление, однако «*вопросы тайноведения*», правовые дефиниции в этой сфере наукой разработаны слабо. Предлагаемые классификации и иерархии тайн зачастую грешат «схоластикой», практика традиционно тяготеет к административистским подходам [6, с. 103–104]. В советский период развития нашего государства законодательно-го определения институтов тайн не было. Правоотношения между субъектами в системе защиты государственных секретов регламентировались решениями высших органов управления. Система защиты секретов представляла собой иерархическую административную структуру. Основанная на властном подчинении, она являлась опорой государства в проведении его внутренней и внешней политики [3, с. 72].

В теории и практике государственного строительства в СССР широко использовалась обобщающая категория «государственные секреты», объединявшая институты государственной и служебной тайны. При этом для государственной тайны использовались ограничительные грифы «совершенно секретно» и «совершенно секретно — особой важности», а к категории служебной тайны относились сведения с грифом «секретно», неправомерное распространение которых могло нанести ущерб определенной группе государственных интересов [7]. В свете сказанного очевидно, что «государственная тайна» и «государственные секреты» — должны быть различными правовыми категориями; вторая представляется значительно более емкой.

Сегодня, по разным оценкам, в российском законодательстве, например, насчитывается свыше тридцати различных видов тайн [3, с. 5]. Служебная тайна, как таковая, самостоятельного правового регулирования не имеет. Многие проблемы правового регулирования государственной тайны, как отмечают исследователи, являются следствием недостаточной разработанности на научном уровне понятийного, методологического и терминологического аппарата государственной тайны как видового по отношению к общеправовому понятию тайны [9].

Институт государственной тайны имеет публично-правовой и ограничительный характер, он ограничивает основные конституционные права и свободы граждан.

Государственная тайна не должна препятствовать развитию экономики, росту деловой и интеллектуальной активности граждан. В силу этого недопустим расширительный подход к определению ее понятия и круга относимых к ней сведений. Исследователи отмечают сегодня как недостаточную системность правового регулирования оборота государственной тайны, так и указывают на то обстоятельство, что привязка степени секретности не только к общегосударственным интересам приводит к отрыву критериев засекречивания от действительного понятия государственной тайны [2, с. 231].

Развернувшиеся в стране на рубеже 90-х годов социально-экономические трансформации, реформы повлекшие воссоздание институтов частной собственности и частного права, повлекли подвижки во взглядах на институт государственной секретности. Юридическая наука, однако, оставила без внимания концептуальный по своему характеру документ: *«Декларация прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации»*, принятый Верховным Советом РСФСР 22.11.1991 г. Статья 13 (2) этого концептуального политического акта, принятого в последний год тогда еще существовавшего единого государства, впервые провозгласила: *«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»*¹. Здесь обратим внимание на то обстоятельство, что перечень тайн в этой Декларации указан исчерпывающим образом, и «служебная тайна» в этом перечне не значится.

Свое легальное значение понятие «государственная тайна» впервые на постсоветском пространстве получило в 1993 г. в Законе Российской Федерации «О государственной тайне», который использует его в следующем значении: *«государственная тайна — защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»*. Вступление в силу Закона Российской Федерации «О государственной тайне» де-факто привело к ликвидации в Российской Федерации института служебной тайны, так как гриф «секретно» стал использоваться исключительно для обозначения сведений, составляющих государственную тайну [10, с. 12].

Образование после распада СССР самостоятельных независимых государств повлекло развитие в них национального законодательства. Одними из первых были приняты национальные законодательные акты в сфере защиты государственных секретов. Очевидно, что на развитие законодательства на постсоветском пространстве оказала существенное влияние система защиты секретов, ранее существовавшая в СССР. Первым законодательным актом в обсуждаемой сфере стал Закон «О защите государственных секретов» в Республике Казахстан, принятый в один год с Законом Российской Федерации «О государственной тайне» (1993). Таким образом, уже изначально в постсоветских государствах зародились различные подходы к правовому регулированию в обсуждаемой сфере.

Свое конституционное закрепление феномен государственной тайны впервые получил в России, в 1993 г. Статья 29.4 Конституции Российской Федерации гласит: *«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»*. Аналогичная норма включена и в Конституцию Республики Таджикистан. Казахстанский законодатель включил в Конституцию Республики правовую норму о государственных секретах.

¹ Декларация прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации: Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 г. // Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. № 52. 26.12.91. Ст. 1865.

Закрепление государственной тайны в качестве объекта конституционно-правового регулирования имеет основополагающее значение в выстраивании механизма обеспечения ее защиты отраслевыми нормами. 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.

Сегодня в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (СНГ) представлены различные модели законодательного регулирования институтов тайн со своим предметом и понятийным аппаратом. Это законы: «О государственной тайне» (в Азербайджанской Республике, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине); «О государственной и служебной тайне» (в Республике Армения); «О государственных секретах» (в Республике Беларусь, Казахстане и Таджикистане) и законы «О защите государственных секретов» (в Кыргызской Республике, Туркменистане и Республике Узбекистан), отличающиеся, прежде всего, своим понятийным аппаратом и предметами правового регулирования [11, с. 195].

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) учреждена на постсоветском пространстве как организация военно-политического сотрудничества (2002). Государства-члены ОДКБ принимают меры по развитию договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности, по гармонизации национального законодательства в вопросах обороны, военного строительства и безопасности. Защита государственной тайны является как важной самостоятельной функцией каждого государства, так и совместной задачей, решаемой всеми государствами-членами ОДКБ¹.

Укрепление национальной безопасности требует сегодня комплексного развития научного потенциала, «восстановления полного научно-производственного цикла — от фундаментальных научных исследований до внедрения достижений прикладной науки в производство»². Важным звеном научно-производственного цикла является сохранение конфиденциальности приоритетной информации, включая государственную тайну, что актуализирует задачи совершенствования ее правовой защиты [5, с. 193–196].

Выступая на ежегодном заседании Коллегии ФСБ 16.02.2016, Президент России В. В. Путин отметил усиливающееся в современном мире военно-политическое и экономическое соперничество, не снижающуюся активность зарубежных спецслужб, при этом он подчеркнул, что совершенствование системы защиты сведений, составляющих государственную тайну, — задача, стоящая на повестке дня³.

Программой деятельности Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по сближению и гармонизации национального законодательства государств-членов ОДКБ на 2016–2020 гг. предусмотрена разработка Модельного закона ОДКБ «О государственной тайне»⁴.

Институт государственной тайны, очевидно, имеет публично-правовой и ограничительный характер, он ограничивает основные конституционные права и свободы граждан. В силу этого представляется, что правовая легализация института

¹ Устав ОДКБ // Парламентская Ассамблея ОДКБ: Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://paodkb.ru> (дата обращения: 23.02.2017).

² Стратегии национальной безопасности Российской Федерации / утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

³ Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/53883> (дата обращения: 23.02.2017).

⁴ Принята на восьмом пленарном заседании Парламентской Ассамблеи ОДКБ 26 ноября 2015 г. (постановление № 8–16).

государственной тайны должна осуществляться нормативными актами, имеющими высшую юридическую силу. Разработчики названного законопроекта исходят из постулата о том, что общественные отношения по поводу защищаемых сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности государства, являются разновидностью конституционных правоотношений.

В целях усиления системообразующей роли самого закона о государственной тайне и большей системности правового регулирования ее оборота, предлагается придание Модельному закону ОДКБ «О государственной тайне» (как базовому) статуса органического (конституционного) закона.

Регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением защиты государственной тайны, в государствах-членах ОДКБ имеет свои исторические корни. Сегодня в государствах-членах ОДКБ представлено четыре (фактически пять) моделей законодательного регулирования засекречиваемой государством информации (таблица). Правовая категория «государственная тайна», как объект защиты, представлена в национальных законодательствах всех шести государств-членов ОДКБ.

Воспринимая в целом трехуровневое деление засекречиваемой информации по степеням секретности, Национальные законодательства государств-членов ОДКБ отводят для сведений, являющихся государственной тайной, два ограничительных грифа: «*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.

В Российской Федерации для сведений, отнесенных к государственной тайне, применяются все три грифа секретности с одинаковым максимальным сроком засекречивания. Однако при этом, как неоднократно указывали исследователи, сведения с грифом «секретно» по своему содержанию являются служебной тайной и должны защищаться иными правовыми средствами, нежели институт государственной тайны [1].

Сближение законодательства о государственной тайне в государствах-членах ОДКБ должно преследовать своей целью упрочение и обеспечение национальной и коллективной безопасности посредством осуществления согласованной политики и совместных мер по защите засекречиваемой информации, при обеспечении общности и единства в подходах. В свете сказанного представилось рациональным предложить для Модельного закона ОДКБ «О государственной тайне» юридическую конструкцию законопроекта с двумя степенями секретности для сведений, являющихся государственной тайной [4, с. 33].

Литература

1. Верютин В. Н. Механизм административно-правового регулирования отношений в сфере государственной тайны: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. М., 2011.
2. Власов В. А. Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну // Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом / сост. В. П. Шульц. М.: Наука. 2006. С. 215–237.
3. Волчинская Е. К. О проблеме формирования правовой системы ограничения доступа к информации // Информационное право. 2013. № 4. С. 3–7.
4. 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.
5. Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: учеб. пособие. 3-е изд. / под ред. М. А. Вуса и А. В. Федорова. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2005.
6. Камалова Г. Г. Вопросы систематизации информации ограниченного доступа // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. Т. 26. Вып. 2. 2016. С. 103–109.

7. КГБ: вчера, сегодня, завтра. Сборник. М. : Знак-СП, Гендальф, 1993.
8. Комментарий к Модельному закону МПА СНГ «О государственных секретах» / Вус М.А., Макаров О.С. / Предисловие: чл.-кор. РАН Р.М. Юсупов. СПб. : СПИИРАН. 2015.
9. Мартышин М.Ю. Государственная тайна как объект конституционно-правового регулирования: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2009.
10. Постатейный комментарий к закону Российской Федерации «О государственной тайне». СПб. : Высшая административная школа при мэрии Санкт-Петербурга, 1993.
11. Юсупов Р.М., Вус М.А. К вопросу о совершенствовании модельного законодательства о государственных секретах в рамках МПА СНГ // Власть. 2015. № 7. С. 193–196.

References

1. Veryutin V.N. *The mechanism of administrative and legal regulation of the relations in the sphere of the state secret* [Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya otnoshenii v sfere gosudarstvennoi tainy]: dissertation abstract. Moscow, 2011. 24 p. (rus)
2. Vlasov V.A. *Improvement of legal regulation of the data which are the state secret* [Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya svedenii, sostavlyayushchikh gosudarstvennuyu tainu] // Organizational and legal questions of fight against terrorism [Organizatsionno-pravovye voprosy bor'by s terrorizmom] / Collection of V.P. Schulz. M. : Science [Nauka]. 2006. P. 215–237. (rus)
3. Volchinskaya E.K. *About a problem of formation of legal system of restriction of access to information* [O probleme formirovaniya pravovoi sistemy ogranicheniya dostupa k informatsii] // Information law [Informatsionnoe pravo]. 2013. N 4. P. 3–7. (rus)
4. Vus M.A., Kondratyev V.V. *On a question of development of the model law "About the State Secret" for the states of the CSTO* [K voprosu razrabotki model'nogo zakona «O gosudarstvennoi taine» dlya gosudarstv ODKB] // Urgent problems of the law: materials of the V International scientific conference [Aktual'nye problemy prava: materialy V Mezhdunar. nauch. Konf.]. (Moscow. December, 2016). M. : Buki-Vedi publishing house, 2016. 96 p. (rus)
5. *The state secret and its protection in the Russian Federation* [Gosudarstvennaya taina i ee zashchita v Rossiiskoi Federatsii]. Manual. 3rd edition / Under the editorship of M.A. Vus and A.V. Fyodorov. SPb. : Legal center Press [Yuridicheskii tsentr-Press]. 2005. 752 p. (rus)
6. Kamalova G. G. *Questions of systematization of information of limited access* [Voprosy sistematizatsii informatsii ogranichenennogo dostupa] // Bulletin of the Udmurt University. Series Economy and Law [Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya Ekonomika i pravo]. V. 26. Issue 2. 2016. P. 103–109. (rus)
7. *KGB: yesterday, today, tomorrow* [KGB: vchera, segodnya, zavtra]. Collection. M. : Znack SP, Gandalf, 1993. 224 p. (rus)
8. The comment to the Model law IPA of the CIS "About the state secrets" [Kommentarii k Model'nomu zakonu MPA SNG «O gosudarstvennykh sekretakh»] / Vus M.A., Makarov O.S. / preface: member correspondent of RAS R.M. Yusupov. SPb. : SPIIRAN. 2015. 136 p. (rus)
9. Martyshev M.Yu. *State secret as subject to constitutional and legal regulation* [Gosudarstvennaya taina kak ob'ekt konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya]: Dissertation. Moscow, 2009. 191 p. (rus)
10. *The itemized comment to the law of the Russian Federation "About the state secret* [Postateinyi kommentarii k zakonu Rossiiskoi Federatsii «O gosudarstvennoi taine». SPb. : The Higher Administrative school at the city hall of St. Petersburg [Vysshaya administrativnaya shkola pri merii Sankt-Peterburga], 1993. 51 p. (rus)
11. Yusupov R. M., Vus M. A. *On a question of improvement of the model legislation on the state secrets within IPA of the CIS* [K voprosu o sovershenstvovanii model'nogo zakonodatel'stva o gosudarstvennykh sekretakh v ramkakh MPA SNG] // Power [Vlast']. 2015. No. 7. P. 193–196. (rus)