

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников
Содружества Независимых Государств**

**КОММЕНТАРИЙ
к модельному закону «О государственных секретах»**

I. ВВЕДЕНИЕ

Секреты и тайны – неотъемлемый атрибут социальных отношений; инструмент конкуренции, управления и обеспечения безопасности. Законодательное регулирование сферы защиты государственных секретов является важным элементом обеспечения суверенитета и безопасности государства.

Исторически первым на постсоветском пространстве национальным законодательным актом в данной сфере стал принятый в 1993 году Закон «О защите государственных секретов Республики Казахстан»¹, утративший силу в связи с принятием Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах». Сегодня базовые законы о государственных секретах (тайне) есть во всех государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Законодательство в этой сфере активно развивается.

22 января 1993 года в Минске государствами – участниками СНГ было заключено первое Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов. В настоящее время между рядом государств СНГ действуют двусторонние соглашения о взаимной защите секретной информации. В 2013 году было подписано Соглашение о защите секретной информации в рамках Содружества Независимых Государств.

В 2003 году на двадцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи (МПА СНГ) был принят модельный закон «О государственных секретах» (постановление № 21-10 от 16 июня 2003 года)². Основанием для его принятия послужило активное сотрудничество государств СНГ в различных сферах, требующее международной унификации при установлении степеней и грифов секретности, единого подхода к пониманию ценности защищаемой государством информации.

Прототипом модельного закона «О государственных секретах» стал упомянутый выше Закон Республики Казахстан «О государственных секретах» (1999 года), с которым он почти полностью совпадает текстуально. Преамбула модельного закона гласит: *«Настоящий Закон определяет правовые основы и единую систему защиты государственных секретов в интересах обеспечения национальной безопасности, регулирует общественные отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственным секретам, их засекречи-*

¹ Закон от 19 января 1993 г. № 1899-ХІІ «О защите государственных секретов Республики Казахстан».

² Информационный бюллетень МПА СНГ. 2003. № 31. С. 230–261.

ванием, распоряжением ими, защитой и рассекречиванием». Однако модельный закон был принят уже после появления во всех государствах – участниках СНГ национальных законов в данной сфере государственного управления.

За прошедшие десятилетия во всех государствах произошли определенные общественные, экономические, технологические, правовые изменения, трансформировались внешние и внутренние угрозы безопасности. Регулирование института защиты государственных секретов в законах, действующих в настоящее время в государствах СНГ, во многом сходно, что объясняется их происхождением из общей системы защиты информации, действовавшей в СССР. Однако в законодательстве стран Содружества уже проявляются индивидуальные черты – следствие четвертьвекового самостоятельного развития суверенных государств.

После принятия модельного закона «О государственных секретах» в государствах СНГ были приняты пришедшие на смену ранее действовавшим новые национальные законы: «О государственной тайне» – в Азербайджанской Республике (2004 год)³ и Республике Молдова (2008 год)⁴; «О государственных секретах» – в Республике Беларусь (2010 год)⁵. В ряде государств были внесены изменения в действовавшие ранее редакции законов. Так, в Закон Республики Казахстан «О государственных секретах» за этот период было внесено 19 изменений, откорректировавших содержание половины его статей⁶.

В 2014 году в Республике Таджикистан вступил в силу Закон «О государственных секретах»⁷, сменивший действовавший ранее Закон «О государственной тайне» (2003 год)⁸. В новом законе этой республики, в отличие от модельного закона, понятие «служебная тайна» не определяется; оно закреплено в Гражданском кодексе Республики Таджикистан как объект права интеллектуальной собственности. В письме Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по правопорядку, обороне и безопасности отмечается, что в новом Законе «максимально, с учетом особенностей законодательства Республики Таджикистан в области защиты государственных секретов, учтены требования модельного закона Межпарламентской Ассамблеи»⁹.

В национальных законодательствах государств – участников СНГ апробируются два подхода к градации государственных секретов, при этом выделение категорий зависит от определения предмета правоотношений. В правовом поле государств – участников СНГ представлены сегодня четыре модели базовых законов: о государственной тайне, о государственной и служебной тайне, о государственных секретах и о защите государственных секретов (см. приложение 1).

³ Закон Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ПQ «О государственной тайне».

⁴ Закон Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне».

⁵ Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-3 «О государственных секретах».

⁶ См.: Параграф: информационная система. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1012633#pos=1;-283 (дата обращения: 15.10.2015).

⁷ Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1095 «О государственных секретах».

⁸ Закон Республики Таджикистан от 22 апреля 2003 г. № 4 «О государственной тайне».

⁹ Секретариат Совета МПА СНГ (вх. № 1474 от 30 июля 2015 г.).

Анализ национальных законов государств – участников СНГ показывает, что они построены на разных правовых моделях и имеют разные предметы правового регулирования. Так, например, в законах Кыргызской Республики, Республики Узбекистан и Туркменистана предметом правового регулирования выступают не сами государственные секреты, а их защита¹⁰. Законодатель Республики Армения объединил в одном законе сферы правового регулирования государственной и служебной тайн¹¹.

В национальных законодательствах встречаются также как объекты правового регулирования «Негосударственные секреты»¹² и «Другие тайны» (сведения, имеющие гриф «Для служебного пользования», «Не подлежит опубликованию»¹³).

В свете вышеотмеченного представляется актуальной попытка проведения сравнительного анализа норм модельного закона с аналогичными нормами национальных законов государств – участников СНГ (см. приложение 2), оформленная в виде постатейного Комментария к модельному закону¹⁴.

II. ПОСТАТЕЙНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К МОДЕЛЬНОМУ ЗАКОНУ «О ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЕКРЕТАХ»

*(Модельный закон «О государственных секретах»
был принят постановлением МПА СНГ
от 16 июня 2003 года. № 21-10¹⁵)*

Настоящий Закон определяет правовые основы и единую систему защиты государственных секретов в интересах обеспечения национальной безопасности, регулирует общественные отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственным секретам, их засекречиванием, распоряжением ими, защитой и рассекречиванием.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Первая глава модельного закона включает пять статей. В статьях этой главы приводятся дефиниции используемых в нем понятий, определяются органы защиты государственных секретов. Согласно преамбуле модельный закон устанавливает правовые основы и единую систему защиты государственных секретов. Однако уже самими определениями используемых в законе понятий закладываются возможные коллизии.

¹⁰ Закон Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»; Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 84-I «О защите государственных секретов»; Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993 г. № 848-ХП «О защите государственных секретов».

¹¹ Закон Республики Армения от 3 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне».

¹² См. статью 6 Закона Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики».

¹³ См. статью 7 Закона Республики Армения «О государственной и служебной тайне».

¹⁴ См.: Юсупов Р. М., Вус М. А. К вопросу о совершенствовании модельного законодательства о государственных секретах в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ // Власть. 2015. № 7. С. 193–196.

¹⁵ Информационный бюллетень МПА СНГ. 2003. № 31. С. 230–261.

Статья 1. Основные понятия, применяемые в настоящем Законе

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

государственные секреты – 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;

государственная тайна – сведения военного, экономического, политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности государства;

служебная тайна – сведения о сферах деятельности государственных органов, доступ к которым ограничивается служебной необходимостью и разглашение или утрата которых может нанести ущерб государственным органам или государству;

гриф секретности – реквизиты, свидетельствующие о степени секретности сведений, содержащихся в их носителе, проставляемые на самом носителе и (или) в сопроводительной документации на него;

допуск к государственным секретам – процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, а организаций – на проведение работ с использованием таких сведений;

доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, – санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственные секреты;

засекречивание сведений и их носителей – совокупность мероприятий по ограничению в интересах обеспечения национальной безопасности государства распространения сведений, составляющих государственные секреты, и доступа к их носителям;

носители сведений, составляющих государственные секреты, – материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственные секреты, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов;

рассекречивание сведений – совокупность мероприятий, осуществляемых с соблюдением интересов национальной безопасности государства, по снятию ограничений, установленных на распространение сведений, составляющих государственные секреты, и на доступ к их носителям;

система защиты государственных секретов – совокупность органов защиты государственных секретов, используемых ими средств и методов защиты сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей, а также мероприятий, проводимых в этих целях;

средства защиты сведений, составляющих государственные секреты, – технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственные секреты, средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты государственных секретов;

разглашение государственных секретов – сообщение, передача, предоставление, пересылка, публикация или доведение государственных секретов любыми другими способами до юридических и физических лиц, которым не предоставлено право ознакомления с ними;

утрата государственных секретов – выход, в том числе и временный, сведений, составляющих государственные секреты, из законного владения или пользования в результате потери либо хищения.

Модельный закон оперирует категорией «государственные секреты». Исходя из данного в нем определения, можно выделить следующие признаки государственных секретов:

1) государственные секреты – это сведения (законодательство государств – участников СНГ не различает понятий «государственные секреты» и «сведения, составляющие государственные секреты»);

2) эти сведения причисляются к информации, распространение которой ограничено (в действующем законодательстве государств СНГ нет концептуального разграничения понятий «сведения» и «информация»);

3) в отношении таких сведений осуществляются закрепленные в законодательстве процедуры сепарации и меры государственной защиты (порядок применения этих мер и субъекты, реализующие их, определяются государством и закрепляются в законодательстве).

Таким образом, понятие «государственные секреты» указывает на особый порядок управления информационным объектом, предусматривающий ограничение его оборота.

Сущностными признаками государственных секретов являются также:

а) способность оказывать определенное (позитивное или деструктивное) воздействие на общественные отношения;

б) управленческое воздействие, сказывающееся на реализации национальных интересов (только эта сфера общественных отношений относит секрет к категории государственных);

в) актуальный характер воздействия (даже если секрет составляют сведения о минувших событиях или действиях, воздействие направлено на современные общественные отношения).

Подход к определению назначения государственных секретов, изложенный в модельном законе, отличается от подхода, закрепленного в законах государств – участников СНГ. Традиционно государственные секреты охраняются в целях недопущения причинения вреда государству в результате их разглашения. Модельный же закон (как и его прототип – Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах») гласит, что распространение государственных секретов *«ограничивается государством с целью*

осуществления эффективной военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, внешнеполитической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности». Изложенное позволяет сделать вывод, что целями института государственных секретов являются повышение эффективности деятельности государства в рамках геополитической конкуренции в условиях неосведомленности конкурента о ключевых аспектах этой деятельности, а также обеспечение защиты государства от угроз, которые могут возникнуть вследствие разглашения государственных секретов, и защиты прав и интересов субъектов правоотношений.

Признание главенства принципа эффективности в деятельности по защите секретов однозначно определяет правовую природу государственных секретов. Однако данный принцип характерен для конкурирующей, агрессивной системы, нацеленной не только на обеспечение безопасности, но и на достижение превосходства (а не идеального состояния – паритета). Вследствие этого он должен быть ограничен принципом законности или соответствия нормам международного права, что и отражено в самом определении понятия «государственные секреты», используемом в модельном законе.

Статья 1 Закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» также гласит, что цель ограничения распространения государственных секретов – осуществление эффективной военной, экономической, научно-технической, внешнеэкономической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, *«не вступающей в противоречие с общепризнанными нормами международного права»*. В определении понятия «государственные секреты» законодатель отмечает, что их разглашение или утрата *«наносит или может нанести ущерб национальной безопасности и обороноспособности Республики Таджикистан»*.

Большинство государств – участников СНГ делят государственные секреты на категории, представляющие собой субинституты с собственными субъектами отношений, предметом и механизмами правового регулирования. Как правило, выделяются две категории государственных секретов: государственная тайна и служебная тайна, разграничение которых основано на критериях степени ущерба (тяжести последствий) и сферы его причинения.

Использование категории «служебная тайна» в государствах СНГ – довольно распространенная практика. Однако сравнительный анализ действующих в этих странах законов о государственных секретах показывает, что единый подход к определению соотношения категорий государственной и служебной тайны не выработан. Так, например, Закон Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» объединил сферы правового регулирования защиты государственной и служебной тайн. Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 года № 84-I «О защите государственных секретов» относит к служебной тайне только те сведения в области производства, управления, науки и техники, разглашение которых может нанести ущерб интересам государства (статья 2).

Государственные секреты Кыргызской Республики согласно статье 5 Закона от 14 апреля 1994 года № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» подразделяются на три категории: государственная, военная и служебная тайна. В статье 3 Закона Республики Узбекистан от 7 мая 1993 года № 848-ХІІ «О защите государственных секретов» закреплено, что деление государственных секретов на категории осуществляется исходя из сфер принадлежности сведений: государственная тайна – политическая и экономическая сферы, военная тайна – сфера обороны, служебная тайна – сведения в области науки, техники, производства и управления.

Анализ существующих подходов к категорированию государственных секретов позволяет сделать вывод, что основным критерием разделения должен быть качественный показатель ущерба от разглашения государственных секретов (тяжести последствий), а в ряде случаев – показатель положительного эффекта от сохранения конфиденциальности.

Ущерб может рассматриваться как фактор, создающий угрозу или препятствующий реализации национальных интересов, если он изменяет основные индикаторы состояния национальной безопасности в жизненно важных сферах, выводя их из установленного приемлемого диапазона пороговых значений. Однако в юридической практике ущерб – категория оценочная, а официальные методики оценки ущерба в сфере безопасности отсутствуют.

В статье 11 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» проводится дифференциация ущерба от разглашения государственной тайны на вред интересам страны и вред безопасности страны. Такой подход опирается на концепцию разделения системы социальных отношений на отношения, связанные с развитием и отношения, связанные с обеспечением безопасности (первые являются базовыми, вторые – надстроечными). Однако объединение процессов прогресса и обеспечения безопасности в рамках правовой категории ущерба порождает методологическую сложность их защиты.

Модельным законом государственные секреты также подразделяются на две категории: государственную и служебную тайны. При этом установлено, что государственную тайну составляют сведения, разглашение или утрата которых *«наносит или может нанести ущерб национальной безопасности государства»*. Служебная тайна связывается со сведениями, *«разглашение или утрата которых может нанести ущерб государственным органам или государству»*.

Закрепление в модельном законе в качестве критерия оценки степени тяжести ущерба от разглашения сведений такой характеристики, как *«ущерб государственным органам»* представляется спорным. Уместнее было бы говорить об ущербе конкретной отрасли, сфере национальной безопасности или административно-территориальной единице.

Из приведенного в модельном законе определения следует также, что к служебной тайне относятся сведения, *«доступ к которым ограничивается служебной необходимостью»*. Рассмотрение служебной необходимости в качестве

базового идентифицирующего признака служебной тайны ведет к смешению данного понятия с понятием «служебная информация ограниченного распространения».

В тексте модельного закона в одном ряду называются национальная безопасность и интересы государственных органов и организаций (статьи 1, 8, 9, 11 и 19). Правильнее было бы вести речь не об интересах государственных органов, а об ущербе как о создании препятствий для исполнения ими своих функций и решения стоящих перед ними (уставных) задач. Применение нечеткой формулировки на практике может снизить эффективность работы государственного аппарата.

Остальные из приведенных в комментируемой статье понятий и их содержательные трактовки обсуждаются по тексту Комментария.

Статья 2. Законодательство о государственных секретах

Законодательство о государственных секретах основывается на конституции государства и состоит из настоящего Закона и законодательства, регулирующего отношения в области защиты государственных секретов.

Конституционное право самостоятельно защищать свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивать законность и правопорядок является правовой основой деятельности государства по защите государственных секретов. Защита указанных атрибутов государственности осуществляется в рамках обеспечения национальной безопасности.

Правовой институт государственных секретов (государственной тайны) в государствах – участниках СНГ представляет собой систему нормативных правовых актов, базирующуюся на конституции, обеспеченную специальным законом и подкрепленную ответственностью (как правило, уголовной) за нарушение нормативно установленных правил поведения. В настоящее время во всех государствах СНГ помимо базовых законов действует большое количество нормативных актов, касающихся различных аспектов защиты государственных секретов (государственной тайны). Отдельные проблемы защиты государственных секретов нашли свое отражение в международных соглашениях, регламентирующих вопросы защиты информации и межгосударственного обмена ею. Одним из последних таких актов является заключенное в 2013 году в Минске Соглашение о защите секретной информации в рамках Содружества Независимых Государств¹⁶.

Непременное условие обеспечения защиты государственных секретов – конституционность. Защита государственных секретов ограничивает конституционные права граждан, а подобные ограничения возможны только при их закреплении в конституции и в условиях необходимости достижения конкретных общественно значимых целей (в данном случае – обеспечения национальной безопасности). Правовые категории «*государственные секреты*» и «*государ-*

¹⁶ Решение Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 г.

ственная тайна» встречаются в текстах конституций ряда государств СНГ. Так, Конституция Республики Казахстан гласит: *«Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом»* (статья 20 часть 2); в Конституции Российской Федерации (статья 29 часть 4) и Конституции Республики Таджикистан (статья 30) указано: *«Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется законом»*.

Исследование законодательства государств – участников СНГ показывает, что, несмотря на отсутствие в текстах конституций некоторых государств (например, в Конституции Республики Беларусь) непосредственного закрепления такого вида деятельности, как защита государственных секретов, все они в качестве правовой основы института защиты государственных секретов определяют конституцию¹⁷. Государство, реализуя свое предназначение по обеспечению национальной безопасности в сфере государственных секретов, в качестве способа достижения правового баланса интересов субъектов взаимодействия использует принцип конституционного закрепления.

Конституцией Республики Молдова, например, выделены так называемые органические законы, к числу которых относится и Закон от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне», устанавливающий, что национальная система защиты государственной тайны включает *«совокупность органов защиты государственной тайны, методов и средств, используемых для защиты сведений, отнесенных к государственной тайне, и их материальных носителей, а также принятых в указанной сфере мер»* (статья 4).

Как указано в преамбулах законов Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 года № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» и Туркменистана от 24 ноября 1995 года № 84-І «О защите государственных секретов» предметом правового регулирования этих законов выступают не сами государственные секреты, а их защита.

Действующее сегодня в государствах СНГ законодательство, регулирующее отношения в сфере государственных секретов, представляет собой систему законодательных актов, которые определяют:

основные принципы информационных отношений (конституция, базовый закон об информации);

понятия и общие вопросы правового регулирования отношений в сфере оборота государственных секретов, т. е. государственную политику в данной сфере (специальный базовый закон о государственных секретах или о государственной тайне);

виды и основания наступления ответственности за нарушение правил обращения с государственными секретами (уголовный кодекс, кодекс об административных правонарушениях, гражданский кодекс, трудовой кодекс);

¹⁷ См., например: Макаров О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств – участников Содружества Независимых Государств: дисс. д-ра юр. наук: 12.00.13. М., 2013. С. 163.

основные принципы и механизмы международного сотрудничества в сфере государственных секретов (система международных договоров и соглашений);

правовой регламент отдельных видов отношений в сфере оборота государственных секретов (система нормативных правовых актов, определяющих основные процедуры использования и меры защиты государственных секретов).

Систему подзаконных актов в сфере государственных секретов образуют нормативные правовые акты:

определяющие категории сведений, подлежащих отнесению к государственным секретам;

регулирующие порядок отнесения сведений к государственным секретам и их засекречивания;

определяющие субъектов государственного регулирования и управления в указанной сфере и их полномочия;

регламентирующие порядок проведения работ, связанных с использованием государственных секретов;

регламентирующие порядок допуска к государственным секретам юридических лиц (включая порядок выдачи разрешений на осуществление деятельности с использованием государственных секретов);

регламентирующие порядок допуска к государственным секретам физических лиц (граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства);

регламентирующие вопросы защиты государственных секретов;

определяющие систему подготовки и аттестации кадров в указанной сфере.

Статья 3. Право собственности на государственные секреты и их носители

Государственные секреты и носители сведений, составляющих государственные секреты, являются собственностью государства.

В статье закреплено положение, имеющее принципиально важное значение для характеристики государственных секретов как правового института. Большинство государств – участников СНГ признают право собственности на государственные секреты, однако полного единства в вопросах права собственности на информацию и информационные ресурсы в национальных законодательствах нет.

В статье 24 Закона Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» прямо указано, что государственные секреты являются собственностью государства. В статье 14 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» закреплено право собственности Республики Армения на сведения, составляющие государственную и служебную тайну: *«С момента засекречивания инфор-*

мации собственником включенных в нее сведений является государство». В отличие от утратившего силу Закона Республики Таджикистан «О государственной тайне» (2003 года), новый Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» объявил собственностью государства как сами секреты, так и их носители (статья 3). Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 года № 84-I «О защите государственных секретов» определяет государственную принадлежность секретов через механизм подконтрольности (статья 1).

Законы о государственной тайне Азербайджанской Республики, Республики Молдова и Российской Федерации прямой нормы о принадлежности секретов государству не содержат, хотя из смысла их статей обратного не следует. Эти законы включают нормы об ограничении прав собственности юридических лиц и граждан на сведения в связи с их засекречиванием¹⁸. Закон Украины от 21 января 1994 года № 3855-XII «О государственной тайне» гласит, что «если ограничение права собственности на секретную информацию или ее материальные носители причиняет ущерб их собственнику, возмещение осуществляется за счет государства в порядке и размерах, определяемых в договоре между собственником такой информации или ее материальных носителей и органом государственной власти, которому государственным экспертом по вопросам тайн предоставляется право принимать решение в отношении субъектов, которые будут иметь доступ к этой информации и ее материальным носителям» (статья 6).

Вопрос содержания права на государственные секреты является предметом научных дискуссий в государствах – участниках СНГ. Законодательством значительного количества стран предусмотрены ограничения права собственности на государственные секреты (в первую очередь связанные с неразглашением собственником сведений находящихся в его собственности, возможно также ограничение на распространение сведений собственником до момента их рассекречивания). Закон Украины «О государственной тайне», например, прямо определяет, что собственник секретной информации или ее материальных носителей осуществляет свое право собственности с учетом ограничений, установленных в интересах национальной безопасности. Эти ограничения ставят под сомнение абсолютный характер права собственности и заставляют усомниться в том, что рассматриваемое право является правом собственности¹⁹.

Правоотношения в сфере государственных секретов можно охарактеризовать как публично-правовые. Их объектом выступают прежде всего сведения, отвечающие ряду требований: имеющие отношение к определенным законодательством сферам национальной безопасности, как правило, принадлежащие государству либо национальным субъектам права, прошедшие установленную

¹⁸ См.: статью 11 Закона Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ПQ «О государственной тайне»; статью 16 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне»; статью 10 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне».

¹⁹ Подробнее об этом см. в работе Макарова О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств – участников Содружества Независимых Государств: дисс. д-ра юр. наук: 12.00.13. М., 2013. С. 185–189.

законодательством процедуру отнесения к государственным секретам и засекречивания.

Также объектами правоотношений в сфере государственных секретов могут выступать носители государственных секретов. В первой статье комментируемого модельного закона приведено следующее понятие: *«носители сведений, составляющих государственные секреты, – материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственные секреты, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов»*. Так же это понятие трактуется и специальными законами ряда государств СНГ (Республики Армения, Азербайджанской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан).

Человек (хотя в законодательстве в ряде государств – участников СНГ и встречается такой термин, как «секретоноситель») не может быть носителем информации в полном смысле этого понятия. В правовом понимании наиболее полно характеризует положение человека в отношении по поводу государственных секретов термин «пользователь». Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне», например, рассматривает человека в качестве субъекта, вступающего с государством в договорные отношения по охране доверяемой ему государственной тайны²⁰.

Основной субъект отношений в сфере государственных секретов в государствах СНГ – государство. Наиболее ярким проявлением публично-правового характера отношений в этой сфере является неравенство сторон, проявляющееся в ограничении государством прав иных субъектов этих отношений. Осуществляя регулирование сферы государственных секретов, государство реализует закрепленные в конституции права на обладание отдельными объектами и осуществление отдельных видов деятельности.

Основными правами и интересами обладателя государственных секретов (государства) являются: право на извлечение полезных свойств из сведений, т. е. их использование; право на ограничение доступа к ним; право на введение ограничений прав пользователей государственных секретов. Данным правам корреспондируют обязанности: обеспечивать надежное хранение сведений, составляющих государственные секреты, в интересах национальной безопасности; не засекречивать общедоступную информацию; своевременно рассекречивать сведения, подлежащие рассекречиванию.

Можно выделить следующих субъектов прав на государственные секреты:

собственник – юридические и физические лица, получившие сведения, составляющие государственные секреты, в результате своей деятельности либо на другом законном основании (например, на основании закона, определяющего государство монопольным собственником государственных секретов);

²⁰ См.: Закон Российской Федерации «О государственной тайне» (с постатейным комментарием) / под ред. М. А. Вуса. СПб., 1997. С. 5.

владелец – государственные органы, получившие права на сведения в результате их засекречивания и осуществляющие правомочия пользования и распоряжения ими;

пользователь – юридические лица, которым сведения переданы государственными органами для использования с целью извлечения полезных свойств;

распорядитель – государственный орган, получивший в результате засекречивания сведений или на другом законном основании право определять их судьбу (не нарушая при этом прав собственника информации), и юридическое лицо, получившее право на распоряжение сведениями в результате передачи ему их государственным органом.

Правовое положение физических лиц, работающих с государственными секретами, законодателем не определено: к пользователям законодатель их не причисляет, владельцами они также не являются. Из комментируемого модельного закона следует, что физическое лицо может выступать в качестве пользователя и обработчика (оператора) информации. Основными обязанностями пользователя при этом являются: безусловное выполнение требований режима секретности; воздержание от разглашения государственных секретов; целевое использование сведений составляющих государственные секреты (в рамках служебной деятельности).

Обобщенно схему правоотношений в сфере оборота государственных секретов в государствах – участниках СНГ можно представить следующим образом: государство как собственник государственных секретов передает их во владение государственным органам, наделенным правом отнесения сведений к государственным секретам, оно же наделяет эти органы правом распоряжения такими сведениями (правом передачи другим субъектам, правом рассекречивания); владелец государственных секретов, в свою очередь, передает их пользователю – государственным органам и иным организациям, осуществляющим деятельность с использованием государственных секретов, которые распоряжаются ими и несут при этом соответствующие обязанности (организуют и обеспечивают сохранение сведений в тайне).

Необходимо разделять право на государственные секреты и право на обладание государственными секретами. В первом случае – это один из элементов международно-правового статуса государства, обеспечивающих государственный суверенитет. Во втором случае – это элемент института гражданско-правовых отношений.

Статья 4. Органы защиты государственных секретов

1. К органам защиты государственных секретов относятся:

- государственный орган по защите государственных секретов;
- комитет национальной безопасности и его органы;
- органы и организации, их структурные подразделения по защите государственных секретов.

2. Органы защиты государственных секретов обеспечивают защиту сведений, составляющих государственные секреты, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах своей компетенции.

Ответственность за организацию защиты сведений, составляющих государственные секреты, в государственных органах и организациях возлагается на их руководителей. В зависимости от объема работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты, руководителями государственных органов и организаций создаются структурные подразделения по защите государственных секретов, функции которых определяются указанными руководителями с учетом специфики проводимых ими работ в соответствии с нормативными правовыми актами, утверждаемыми правительством.

3. Защита государственных секретов является одним из видов основной деятельности государственного органа и организации.

В процессе государственного строительства системы государственных органов в государствах – участниках СНГ претерпевали определенные изменения, что отразилось в национальных законодательствах. Так, например, в новой редакции статьи 4 «Органы защиты государственных секретов» Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах», явившегося прототипом комментируемого модельного закона нашло отражение такое понятие, как «уполномоченный государственный орган». Это понятие закреплено и в статье 7 действующей редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах».

Общими для государств СНГ субъектами отношений в сфере государственных секретов являются:

граждане (лица без гражданства, иностранные граждане), которые осуществляют деятельность с использованием государственных секретов и выполняют требования, установленные законодательством о государственных секретах;

государственные органы и организации, наделенные полномочием по отнесению сведений к государственным секретам, которые осуществляют права владения в сфере государственных секретов: относят к государственным секретам сведения в сфере своей деятельности; передают сведения, составляющие государственные секреты, другим государственным органам и иным организациям; осуществляют контроль за защитой государственных секретов в подчиненных организациях, а также в государственных органах и иных организациях, которым передали секреты;

иные (не наделенные правом распоряжения) государственные органы и организации, которые в первую очередь организуют и осуществляют защиту переданных им государственных секретов;

государственные органы и организации, оказывающие услуги по защите государственных секретов, т. е. субъекты, имеющие разрешение (лицензию) на осуществление деятельности с использованием сведений, составляющих госу-

дарственные секреты, и располагающие возможностями защиты государственных секретов иных государственных органов и организаций на договорной основе;

органы безопасности, которые осуществляют контроль защиты государственных секретов, проводят проверочные мероприятия в отношении граждан в связи с предоставлением им допуска, согласовывают создание, реорганизацию и ликвидацию подразделений по защите государственных секретов, назначение на должности их руководителей, выносят обязательные для исполнения предписания и осуществляют контрразведывательную защиту секретов;

уполномоченный государственный орган в сфере защиты государственных секретов, который координирует деятельность государственных органов и организаций по защите государственных секретов, осуществляет государственный контроль (в большинстве государств – участников СНГ функции уполномоченного органа выполняет орган безопасности).

В Республике Казахстан, например, уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов и обеспечению информационной безопасности является Канцелярия Премьер-Министра²¹.

Система субъектов отношений в сфере государственных секретов представляет собой совокупность трех иерархически связанных подсистем:

подсистема органов государственного управления, осуществляющих административную деятельность по организации оборота государственных секретов и контролю за обеспечением их защиты, а также устанавливающих общеобязательные для объектов управления требования и процедуры;

подсистема органов, осуществляющих деятельность с использованием государственных секретов, т. е. реализующих права и полномочия по извлечению полезных свойств из сведений, составляющих государственные секреты, а также оказанию информационных услуг;

подсистема субъектов защиты государственных секретов, особенностью которой является то, что входящие в нее субъекты сами защищаемые секреты не используют, их деятельность носит правоохранный характер и направлена на противодействие активным угрозам разглашения, похищения, уничтожения информации.

В соответствии с Соглашением о защите секретной информации в рамках Содружества Независимых Государств и Правилами обращения с секретной информацией в органах Содружества Независимых Государств в Содружестве введена система непосредственно взаимодействующих компетентных органов, координируемых Исполнительным комитетом СНГ²².

В статье 4 модельного закона закреплено принципиально важное положение, характеризующее правовой институт государственных секретов: *«Защита государственных секретов является одним из видов основной деятельности государственного органа и организации»*. Это положение нашло отражение в

²¹ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2002 г. № 931 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан».

²² Решение Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 г. (Минск).

законодательстве всех государств – участников СНГ. Так, например, в статье 28 Закона Республики Беларусь «О государственных секретах» указано, что подразделения по защите государственных секретов являются обязательными структурными единицами государственных органов и организаций. В состав таких структурных единиц могут входить подразделения режима, секретного делопроизводства и другие подразделения, непосредственно обеспечивающие охрану государственных секретов в зависимости от специфики деятельности государственного органа или организации. Создание таких подразделений согласовывается с органами национальной безопасности.

Статьей 21 Закона Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне», например, определено, что *«в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях со значительным объемом работ, связанных с государственной тайной, вводится должность заместителя руководителя по вопросам режима»*, а принятие в подразделения защиты государственных секретов временных работников не допускается.

В развитие норм Закона «О государственных секретах» в Республике Казахстан было утверждено Типовое положение о постоянно действующей комиссии по защите государственных секретов (ПДК), действие которого распространяется на государственные органы и организации, где ведутся работы со сведениями, составляющими государственные секреты²³. На основании Типового положения в организациях разрабатываются ведомственные положения о ПДК, учитывающие особенности производственной деятельности конкретной организации. ПДК в целях содействия обеспечению необходимого режима защиты государственных секретов изучает все стороны производственной, производственно-технической, научно-исследовательской, опытно-конструкторской и иной деятельности организации и разрабатывает практические рекомендации и предложения.

Согласно статье 4 Закона от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» в Республике Молдова защита государственной тайны осуществляется национальной системой защиты государственной тайны, предусматривающей: юридическую защиту; защиту посредством процедурных мер (регламентирующих положений); физическую защиту; защиту информационных и телекоммуникационных систем (посредством использования криптографических и технических методов и организационных процедур); защиту персонала. Наделяя институт государственных секретов общенациональным статусом и создавая национальную систему его защиты, законодатель продвигает концепцию, что государственные секреты обеспечивают общенациональные интересы, а не служат механизмом воздействия государства на общество.

В отличие от законодательств других государств – участников СНГ Закон Украины «О государственной тайне» выделяет такого субъекта правоотноше-

²³ См.: постановление Правительства Республики Казахстан от 15 мая 2001 г. № 638 «Об утверждении Типового положения о постоянно действующей комиссии по защите государственных секретов Республики Казахстан».

ний, как «государственный эксперт по вопросам тайн» – должностное лицо, уполномоченное осуществлять отнесение информации к государственной тайне, изменение степени секретности этой информации и ее рассекречивание (статьи 9–11). Государственный эксперт по вопросам тайн правомочен определять критерии отнесения сведений к государственной тайне (в большинстве государств СНГ такие критерии закрепляются законодательно). Отнесение информации к государственной тайне может осуществляться по мотивированному решению государственного эксперта, как по его собственной инициативе, так и по обращению руководителей соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций или граждан.

Подобный подход имеет определенные достоинства, в частности способствует повышению и персонализации ответственности. Однако следует учитывать, что ущерб в юридической практике – категория оценочная, а официальных методик оценки ущерба в сфере безопасности нет. Современная система защиты государственной тайны строится на субъективном методе экспертных оценок. Таким образом, административно-правовой режим, состоящий исключительно из формализованных процедур, основан на субъективной оценочной методологии.

Статья 5. Сфера действия настоящего Закона

Положения настоящего Закона обязательны для исполнения на территории государства и за его пределами органами законодательной, исполнительной и судебной власти, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, должностными лицами и гражданами, взявшими на себя обязательства либо обязанными по своему статусу исполнять требования по защите государственных секретов.

Модельный закон «О государственных секретах» и его прототип – одноименный Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І воспроизвели в этой статье норму, по своему содержанию идентичную норме, впервые появившейся в статье 1 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне». Законодательно закрепленная норма фактически установила экстерриториальный характер действия данного закона. Хотя это и не традиционное для права явление, Конституционный Суд Российской Федерации, по обращению граждан рассмотревший данный вопрос, признал такую норму конституционной²⁴.

Положения национального законодательства, регламентирующие вопросы допуска, доступа к государственной тайне и ее защиты, подлежат исполнению находящимися за границей консульскими и дипломатическими представительствами, недипломатическими учреждениями, организациями и предприя-

²⁴ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П.

тиями, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности. Требования национального законодательства о секретах обязательны также для пребывающих за рубежом должностных лиц и граждан, взявших на себя обязательства либо обязанных по своему статусу исполнять такие требования.

Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА, ПАРЛАМЕНТА, ПРАВИТЕЛЬСТВА, ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЕКРЕТОВ

Вторая глава модельного закона содержит шесть статей, конкретизирующих полномочия некоторых субъектов правоотношений в области защиты государственных секретов. В этих статьях закона легитимируется административно-правовая система защиты секретов, определяются полномочия государственных органов и должностных лиц в сфере деятельности, связанной с защитой государственных секретов.

Статья 6. Полномочия президента

Президент:

- 1) определяет единую политику и утверждает государственную программу в области защиты государственных секретов;**
- 2) осуществляет общее руководство деятельностью системы защиты государственных секретов;**
- 3) образует, упраздняет и реорганизует уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов;**
- 4) утверждает перечень должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам;**
- 5) заключает международные договоры о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственные секреты;**
- б) имеет иные полномочия, предусмотренные законодательными актами.**

В случаях введения на всей территории государства или в отдельных его местностях в порядке, установленном законодательством, чрезвычайного или военного положения на период его действия президентом может быть изменен порядок допуска граждан к государственным секретам, а организаций – к проведению работ с использованием государственных секретов.

Статья модельного закона гласит, что президент страны определяет единую политику в области защиты государственных секретов, он же утверждает и государственную программу в этой области. В подходах законодательств госу-

дарств – участников СНГ к данному вопросу есть определенные различия. Использование термина «государственная политика» применительно к сфере защиты государственных секретов характерно только для законов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Украины. При этом Закон Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» гласит: *«Государственную политику в отношении государственной тайны как составляющую основ внутренней и внешней политики определяет Верховная Рада Украины»* (статья 4).

Важную роль в совершенствовании механизмов реализации законодательства в сфере государственных секретов выполняют государственные программы. В Республике Казахстан, например, Государственная программа обеспечения защиты государственных секретов на 2000–2003 годы была утверждена секретным Указом Президента²⁵. В Российской Федерации первая такая программа была утверждена в 1996 году²⁶. Согласно статье 8 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» государственные программы в области защиты государственной тайны в республике разрабатывает и утверждает Правительство, оно же обеспечивает их выполнение. В Законе Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 года № 733-ІІҚ «О государственной тайне» отдельно не выделены президентские полномочия. В статье 4 указанного Закона закреплено, что программы в области защиты государственной тайны и перечни сведений, отнесенных к государственной тайне, утверждаются органами исполнительной власти.

Пунктом 4 комментируемой статьи модельного закона к полномочиям президента отнесено утверждение перечня должностных лиц государственных органов, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам. Такую же норму включают законы о государственных секретах Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Таджикистан и Закон Российской Федерации «О государственной тайне». В Республике Армения и Республике Молдова перечень должностных лиц, наделенных полномочиями отнесения сведений к тайне, утверждается Правительством²⁷. В Указе Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 года № 371, утвердившем такой перечень, в частности, определено, что *«должностные лица государственных органов, наделенные полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, несут персональную ответственность за обоснованность принятых ими решений по отнесению конкретных сведений к государственным секретам и своевременному рассекречиванию этих сведений»*²⁸.

²⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 11 апреля 2000 г. № 370с.

²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № 346 «О Государственной программе обеспечения защиты государственной тайны в Российской Федерации на 1996–1997 годы».

²⁷ См.: пункт 3 статьи 8 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» и часть (3) статьи 5 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне».

²⁸ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 г. № 371 «Об утверждении Перечня должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам Республики Казахстан».

В модельном законе закреплено также полномочие президента в условиях чрезвычайного положения вносить изменения в регулирование правоотношений в сфере государственных секретов, трансформировать характер режима секретности. Такими же полномочиями наделяют Президента Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах» (пункт 5 статьи 5) и Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» (часть 2 статьи 6).

В условиях чрезвычайного, а тем более военного положения режим секретности приобретает особую значимость, включаются специальные механизмы его поддержания²⁹. Это позволяет незамедлительно реагировать на изменение общественных отношений, повышая таким образом национальную безопасность.

Статья 7. Полномочия парламента

Парламент в пределах своих полномочий:

- 1) принимает законы в области государственных секретов;**
- 2) рассматривает статьи государственного бюджета в части средств, направляемых на реализацию государственных программ в области защиты государственных секретов;**
- 3) проводит парламентские слушания по вопросам обеспечения государственных секретов;**
- 4) осуществляет контрольные полномочия в пределах своей компетенции по вопросам обеспечения защиты государственных секретов в порядке, установленном конституцией и законодательством государства.**

Парламенты государств – участников СНГ в соответствии со своим конституционным статусом осуществляют, прежде всего, законодательное регулирование общественных отношений в области государственных секретов (государственной тайны) и утверждают бюджетные ассигнования, направляемые на реализацию государственных программ в этой области. Не во всех государствах СНГ полномочия парламента установлены законодательством о государственных секретах прямо. В Законе Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-3 «О государственных секретах», например, парламентарии (депутаты) упоминаются только в связи с предоставлением им допуска к государственным секретам в результате избрания на должность (статья 35). Законом Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» прямо определено, что *«государственную политику в отношении государственной тайны как составляющую основ внутренней и внешней политики определяет Верховная Рада»* (статья 4). В Законе Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» закреплено, что контроль за выполнением законода-

²⁹ Данный подход корреспондирует правовым механизмам защиты государственных секретов стран Европы (можно увидеть сходство, например, с законодательством Франции, где существует специальный режим защиты государственных секретов в процессе ведения боевых действий за рубежом при осуществлении взаимодействия в рамках НАТО).

тельства о государственной тайне осуществляется Парламентом (статья 5). Полномочия Парламента Республики Казахстан, установленные Законом от 15 марта 1999 года № 349-1 «О государственных секретах», включают возможность принятия обращения к Президенту об освобождении от должности члена Правительства по результатам заслушивания его отчета по вопросам обеспечения защиты государственных секретов. Пунктом 3 комментируемой статьи модельного закона предусмотрена возможность проведения парламентских слушаний по вопросам обеспечения защиты государственных секретов. Таким полномочием наделяет Парламент и Закон Республики Казахстан «О государственных секретах».

В 2008 году парламентские слушания «Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственной тайне», посвященные 15-летию Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне», были проведены в Государственной Думе. На этих слушаниях с докладом выступил и представитель Республики Казахстан. Состоявшееся в рамках парламентских слушаний обсуждение показало *«глубокое понимание специалистами и представителями общественности тех непростых вопросов, которые сохраняются в области законодательного обеспечения защиты гос-тайны»*³⁰. По итогам слушаний были выработаны рекомендации Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации. В них отмечалось, что, занимаясь совершенствованием законодательства о государственной тайне, *«помимо самого закона и реализующих его подзаконных актов президента, правительства и уполномоченных ведомств, в сферу рассмотрения необходимо включать уголовное, гражданское, административное, информационное законодательства. Только комплексное совершенствование законодательства способно дать положительные результаты»*³¹.

Статья 8. Полномочия правительства

Правительство в пределах своих полномочий:

- 1) обеспечивает исполнение законодательства о государственных секретах;**
- 2) представляет президенту предложения о составе, структуре уполномоченного государственного органа по защите государственных секретов;**
- 3) принимает и утверждает нормативные правовые акты по обеспечению режима секретности в государстве;**
- 4) устанавливает порядок разработки ведомственных перечней сведений, подлежащих засекречиванию;**
- 5) организует разработку и выполнение государственной программы в области защиты государственных секретов;**

³⁰ Законодательство о государственной тайне: вчера, сегодня, завтра. М. 2009. С. 4.

³¹ Там же. С. 6.

б) предусматривает в бюджете ассигнования, направляемые на реализацию государственной программы в области защиты государственных секретов, определяет порядок материально-технического и финансового обеспечения работ по защите государственных секретов;

7) утверждает порядок отнесения государственных органов и организаций к категории особорежимных, режимных и особо охраняемых объектов, а также утверждает перечни территорий, временно закрытых для посещения иностранными гражданами;

8) определяет порядок организации, функционирования и ликвидации подразделений по защите государственных секретов;

9) заключает межправительственные соглашения, обеспечивает исполнение международных договоров о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственные секреты, принимает решения о передаче государственных секретов и их носителей иностранным государствам и определяет порядок их передачи;

10) устанавливает порядок определения размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности государства или интересам государственных органов и организаций вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты, а также ущерба, наносимого собственнику носителей сведений в результате их засекречивания;

11) утверждает порядок специальной проверки граждан в связи с их допуском к государственным секретам;

12) имеет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом.

Правительства государств СНГ обеспечивают исполнение законодательства о государственных секретах, принимают и утверждают нормативные правовые акты по обеспечению режима секретности. В Кыргызской Республике законодатель дополнил соответствующую статью Закона от 14 апреля 1994 года № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» нормой, устанавливающей, что Правительство «осуществляет политику в сфере защиты государственных секретов»³².

Статьей 19 Закона Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХП «О государственной тайне», например, определено, что *«единые требования к изготовлению, учету, пользованию, хранению, сохранности, передаче и транспортировке материальных носителей секретной информации устанавливаются Кабинетом Министров»*.

В Республике Казахстан Правительством в рамках законодательно определенных полномочий утверждены, в частности, Инструкция по обеспечению режима секретности (постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 года № 390-16), Перечень территорий, временно закрытых для посещения иностранцами (постановление Правительства Республики Казахстан

³² См.: пункт 6 статьи 1 Закона Кыргызской Республики от 18 мая 2013 г. № 74 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О защите государственных секретов Кыргызской Республики"».

от 12 декабря 2008 года № 1170), а также Правила определения объектов, подлежащих государственной охране (постановление Правительства Республики Казахстан от 7 октября 2011 года № 1151). Указанными Правилами к категории особо важных государственных объектов, на которых осуществляются пропускной режим и меры обеспечения информационной безопасности, отнесены административные здания и объекты центральных государственных и местных исполнительных органов власти. (В порядке осуществления мер обеспечения информационной безопасности у посетителей административных зданий, например, проводится изъятие мобильных телефонов и другой техники³³).

Основанием для засекречивания конкретных сведений является их соответствие перечню сведений, подлежащих засекречиванию. Перечневая система засекречивания традиционна для большинства государств – участников СНГ. Перечни сведений, подлежащих засекречиванию, носят ведомственный (отраслевой) характер. Установление порядка разработки ведомственных перечней сведений, подлежащих засекречиванию, отнесено модельным законом к сфере компетенции правительства. В Республике Казахстан порядок разработки ведомственных перечней сведений определен Правилами, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 года № 389, а обоснование необходимости отнесения сведений к государственным секретам возложено на государственные органы и организации, которыми эти сведения получены.

Степень секретности сведений, составляющих государственные секреты, определяется исходя из степени тяжести ущерба, который может быть нанесен национальной безопасности вследствие разглашения или утраты таких сведений. Правительством Российской Федерации, например, в рамках его компетенции утверждены Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности (постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 года № 870).

К полномочиям правительства модельный закон относит заключение межправительственных соглашений, обеспечение исполнения международных договоров о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственные секреты, принятие решений о передаче государственных секретов и их носителей иностранным государствам и определение порядка их передачи. Такая норма есть и в законодательстве стран Содружества. Сегодня на пространстве СНГ действует ряд двусторонних межправительственных соглашений о взаимной защите секретной информации³⁴. В 2004 году было заключено Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, в 2013 году – Со-

³³ См.: письмо Комитета административной полиции МВД Республики Казахстан от 4 января 2013 г. № 5-5-98/12 «По вопросу изъятия у посетителей административных зданий мобильных телефонов и другой техники».

³⁴ Межгосударственные соглашения о защите секретной информации заключены, например, между Правительствами: Российской Федерации и Республики Армения (2002 год); Российской Федерации и Кыргызской Республики; Российской Федерации и Республики Таджикистан (2003 год); Российской Федерации и Республики Казахстан (2004 год) и т. д.

глашение о защите секретной информации в рамках Содружества Независимых Государств³⁵.

Важной задачей для органов власти является определение размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты. Этот вопрос также относится к сфере компетенции правительства. Правительством Республики Казахстан, например, утверждены специальные правила определения размеров такого ущерба. Пунктом 3 Правил установлено, что *«определение размеров ущерба проводится постоянно действующей комиссией <...> по защите государственных секретов <...> государственного органа или организации по методике определения размеров ущерба, разрабатываемой государственным органом, руководитель которого наделен полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственные секреты»*³⁶.

Статья 9. Уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов

Уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов осуществляет единую политику в области защиты государственных секретов и выполняет следующие основные функции:

1) координирует работу по обеспечению режима секретности в государственных органах и организациях;

2) разрабатывает систему правовых, административных, экономических, технических, программных и криптографических мер по защите государственных секретов, контролирует их исполнение на территории государства;

3) координирует деятельность органов защиты государственных секретов в интересах разработки и выполнения государственной программы, нормативных и методических актов по защите государственных секретов;

4) разрабатывает проект перечня должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, и представляет его в установленном порядке на утверждение президенту;

5) разрабатывает проекты нормативных правовых актов по обеспечению режима секретности в государстве и представляет его в установленном порядке на утверждение в правительство;

6) разрабатывает порядок сертификации технических средств защиты сведений, составляющих государственные секреты;

³⁵ Решение Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 г. (Минск).

³⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2003 г. № 701 «Об утверждении Правил определения размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности Республики Казахстан или интересам государственных органов и организаций вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты, а также ущерба, наносимого собственнику носителей сведений в результате их засекречивания».

7) разрабатывает порядок определения размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности или интересам государственных органов и организаций вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты, а также ущерба, наносимого собственнику носителей сведений в результате их засекречивания;

8) разрабатывает порядок отнесения государственных органов и организаций к категории особорежимных, режимных и особо охраняемых объектов;

9) разрабатывает государственную программу в области защиты государственных секретов и порядок материально-технического и финансового обеспечения работ по защите государственных секретов;

10) организует подготовку и переподготовку кадров подразделений по защите государственных секретов;

11) оказывает практическую и методическую помощь государственным органам и организациям по вопросам защиты сведений, составляющих государственные секреты;

12) разрабатывает порядок специальной проверки граждан в связи с их допуском к государственным секретам и представляет его для утверждения.

Уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов – это межведомственный орган государственного управления в сфере государственных секретов, который наделяется специальными полномочиями для выполнения регулятивной, охранительной, координационной и контрольной функции.

Данной статьей модельного закона определено, что уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов осуществляет единую политику в области их защиты. Система защиты государственных секретов непрерывно совершенствуется. Так, в статью Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах» о компетенции уполномоченного государственного органа по защите государственных секретов, которым в настоящее время является Канцелярия Премьер-Министра³⁷, только за последнее пятилетие изменения вносились трижды³⁸. В частности, были исключены координационные функции уполномоченного органа, а также функция организации подготовки и переподготовки кадров подразделений по защите государственных секретов (эти функции отнесены к компетенции Комитета национальной безопасности Республики Казахстан и его органов)³⁹.

³⁷ До 2002 года в Республике Казахстан существовало Агентство по защите государственных секретов.

³⁸ См.: Параграф: информационная система. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1012633#pos=1;-283 (дата обращения: 15.10.2015).

³⁹ См.: Закон Республики Казахстан от 13 января 2014 г. № 159-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях».

Наряду с другими правами уполномоченный государственный орган Республики Казахстан получил право в пределах своей компетенции разрабатывать, утверждать и издавать нормативные правовые акты, методические и иные документы по вопросам защиты государственных секретов и обеспечения информационной безопасности, которые имеют обязательную силу на всей территории Республики Казахстан, а также вносить предложения об ответственности руководителей государственных органов и организаций за неисполнение требований нормативных правовых актов по вопросам защиты государственных секретов и обеспечения информационной безопасности⁴⁰.

Приказами руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан были утверждены, например, Инструкция по подтверждению соответствия информационных систем, технических, программно-технических и программных средств (изделий), технических средств защиты информации требованиям информационной безопасности и Инструкция по проведению проверок состояния защищенности информационных сетей и ресурсов государственных органов и организаций Республики Казахстан⁴¹.

Согласно статье 20 Закона от 21 июля 1993 года № 5485-І «О государственной тайне» в Российской Федерации к органам защиты государственной тайны относится Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, являющаяся коллегиальным органом, который координирует деятельность органов государственной власти по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию законодательства о государственной тайне. Функции Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и ее надведомственные полномочия реализуются в соответствии с Положением о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, утвержденным Президентом Российской Федерации⁴².

Частью (б) статьи 5 Закона от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» в Республике Молдова к функциям Межведомственной комиссии по защите государственной тайны отнесены: осуществление организационно-методического руководства системой защиты государственной тайны и обеспечение ее функционирования; организация проведения научных исследований по разработке концептуальных основ государственной политики в области защиты государственной тайны, критериев оценки ущерба, наносимого государству в случае утечки сведений, отнесенных к государственной тайне.

Из статьи 5 Закона Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» следует, что специально уполномоченным органом государственной власти в сфере обеспечения охраны государственной тайны является Служба безопасности Украины. Статьей 12 указанного Закона установле-

⁴⁰ См.: постановление Правительства Республики Казахстан от 11 сентября 2001 г. № 993 «Вопросы Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан».

⁴¹ См.: приказы руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан от 21 мая 2012 г. № 25-1-50 и от 14 июня 2013 г. № 25-1-21.

⁴² См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 октября 2004 г. № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны».

но, что на основании решений государственных экспертов по вопросам тайн Служба безопасности Украины формирует и публикует в официальных изданиях Свод сведений, составляющих государственную тайну.

В Республике Таджикистан к полномочиям уполномоченного государственного органа, закрепленным в статье 10 Закона от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах», относятся, например: осуществление сертификации технических средств защиты сведений, составляющих государственные секреты; предоставление лицензии на соответствующие виды деятельности в сфере защиты государственных секретов; организация подготовки и переподготовки кадров структурных подразделений по защите государственных секретов.

Статья 10. Полномочия органов национальной безопасности и их подразделений

Органы национальной безопасности и их подразделения:

1) разрабатывают и осуществляют меры по контрразведывательной, криптографической и технической защите сведений, составляющих государственные секреты, в государственных органах и организациях, а также контролируют их деятельность в указанной сфере;

2) проводят специальную проверку граждан, оформляемых (переоформляемых) на допуск к сведениям, составляющим государственные секреты;

3) лицензируют деятельность, связанную с разработкой, производством, ремонтом и реализацией криптографических средств защиты информации, специальных технических средств для проведения специальных оперативно-розыскных мероприятий;

4) организуют сертификацию технических, в том числе криптографических, средств защиты сведений, составляющих государственные секреты;

5) выдают в установленном порядке разрешения на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты;

б) выявляют, пресекают, раскрывают и расследуют преступления, связанные с нарушением законодательства о государственных секретах.

К задачам органов национальной безопасности государств СНГ в области защиты государственных секретов, закрепленным в действующем законодательстве, относятся, в частности: обеспечение в пределах полномочий защиты сведений, составляющих государственные секреты, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку; разработка мер по защите сведений, составляющих государственные секреты; осуществление контроля за обеспечением сохранности таких сведений в органах государственной власти; осуществление мер, связанных с допуском граждан к сведениям, составляющим государственные секреты, с созданием средств защиты

информации и с организаций мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственных секретов. Кроме того, органы национальной безопасности выдают разрешения на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты.

Так, в рамках своей компетенции, определенной статьей 9 Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах», Комитет национальной безопасности Республики Казахстан и его органы проводят специальную проверку граждан Республики Казахстан оформляемых (переоформляемых) на допуск к сведениям, составляющим государственные секреты; осуществляют лицензирование видов деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан о разрешениях и уведомлениях⁴³; выдают в установленном порядке разрешения на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты; выявляют, пресекают, раскрывают и расследуют преступления, связанные с нарушением законодательства о государственных секретах.

В процессе совершенствования правового регулирования сферы государственных секретов статья 9 Закона Республики Казахстан «О государственных секретах» была изменена⁴⁴. В настоящее время в компетенцию Комитета национальной безопасности Республики Казахстан входят также: координация и контроль работы по обеспечению режима секретности в государственных органах и организациях; координация и контроль деятельности органов защиты государственных секретов в интересах разработки и выполнения нормативных и методических актов по защите государственных секретов; контроль исполнения на территории Республики Казахстан системы правовых, административных, экономических, технических, программных и криптографических мер по защите государственных секретов.

В соответствии с действующим законодательством Комитет национальной безопасности Республики Казахстан и его органы выдают в установленном порядке разрешения на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты. Инструкция о порядке выдачи органами национальной безопасности Республики Казахстан разрешений на осуществление деятельности, связанной с использованием государственных секретов, утверждена приказом Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 20 августа 2001 года № 122, имеющим гриф «Для служебного пользования».

В Российской Федерации органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности, координирующим контрразведывательную деятельность, а также участвующим в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности страны и защите сведений, составляющих госу-

⁴³ См.: Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. № 202-V «О разрешениях и уведомлениях».

⁴⁴ См.: Закон Республики Казахстан от 13 января 2014 г. № 159-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях».

дарственную тайну, является Федеральная служба безопасности⁴⁵. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также в области экспортного контроля, в Российской Федерации является Федеральная служба по техническому и экспортному контролю⁴⁶.

В Республике Молдова функцию органа национальной безопасности выполняет Служба информации и безопасности, которая согласно статье 37 Закона от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» имеет право контролировать состояние защиты государственной тайны в рамках органов публичной власти и других юридических лиц. Заключение Службы информации и безопасности, составленные по результатам контроля, являются обязательными для исполнения должностными лицами органов публичной власти и других юридических лиц.

Статьей 37 Закона Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» Служба безопасности Украины уполномочена контролировать состояние охраны государственной тайны во всех органах государственной власти, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, а также в связи с осуществлением этих полномочий получать бесплатно от них информацию по вопросам обеспечения охраны государственной тайны. Заключение Службы безопасности Украины, изложенные в актах официальных проверок по результатам контроля состояния охраны государственной тайны, являются обязательными для исполнения должностными лицами предприятий, учреждений и организаций независимо от их форм собственности.

Статья 11. Полномочия государственных органов и организаций

Государственные органы и организации во взаимодействии с органами защиты государственных секретов:

1) разрабатывают ведомственные перечни сведений, подлежащих засекречиванию;

2) обеспечивают защиту разработанных ими государственных секретов в соответствии с законодательством, в том числе и в подведомственных им организациях;

3) участвуют в разработке порядка определения размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности или интересам государственных органов и организаций вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты;

4) обеспечивают защиту переданных им другими государственными органами и организациями сведений, составляющих государственные секреты, а также сведений, засекреченных ими;

⁴⁵ Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960).

⁴⁶ Положение о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю (Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1085).

- 5) получают в установленном порядке разрешения на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты;
- 6) получают сертификаты на средства защиты сведений, составляющих государственные секреты;
- 7) организуют функционирование подразделений по защите государственных секретов и их своевременную ликвидацию;
- 8) участвуют в разработке и выполнении государственных программ в области защиты государственных секретов, материально-техническом и финансовом обеспечении работ по защите государственных секретов;
- 9) определяют категории особорежимных, режимных и особо охраняемых объектов и их своевременный пересмотр;
- 10) обеспечивают в пределах своей компетенции проведение проверочных мероприятий в отношении граждан, допускаемых к сведениям, составляющим государственные секреты;
- 11) вносят предложения по совершенствованию системы защиты государственных секретов;
- 12) в пределах своей компетенции решают другие вопросы в области защиты государственных секретов.

При общем сходстве системы органов государственного управления в государствах СНГ имеют свои особенности. Они постоянно совершенствуются, что влечет за собой необходимость внесения изменений в законодательство. За период, прошедший с момента принятия комментируемого модельного закона, в статьи его прототипа – Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах» – неоднократно вносились изменения. При этом многие полномочия государственных органов были изменены, перераспределены, некоторые – исключены. Например, были исключены некоторые координационные функции уполномоченного органа и функция подготовки кадров подразделений по защите государственной тайны; уточнялась компетенция и совершенствовались полномочия Комитета национальной безопасности Республики Казахстан и его органов⁴⁷.

Статьей 4 модельного закона защита государственных секретов отнесена к основным видам деятельности государственного органа и организации. Ответственность за обеспечение защиты государственных секретов в государственных органах и организациях возлагается на их руководителей.

Обобщенная система субъектов отношений в сфере государственных секретов государств – участников СНГ выглядит следующим образом: президент, парламент, правительство, государственные органы, национальная спецслужба.

Система субъектов отношений в сфере государственных секретов в большинстве государств – участников СНГ состоит из двух подсистем: подсистемы органов государственного управления и подсистемы органов государственной защиты. Специальным уполномоченным государственным органом в

⁴⁷ См.: Параграф: информационная система. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1012633#pos=1;-283 (дата обращения: 15.10.2015).

сфере защиты государственных секретов может быть специальная служба (Республика Беларусь, Украина) или специальный орган при правительстве (Республика Таджикистан). Функции уполномоченного органа могут выполнять одновременно несколько государственных органов, каждый в своей сфере.

Для большинства государств – участников СНГ характерно выстраивание системы субъектов защиты государственных секретов на базе специальной национальной службы. Данный подход обусловлен рядом обстоятельств: сведения, составляющие государственные секреты, обладают повышенной значимостью; разглашение государственных секретов создает угрозы национальной безопасности государства; специальные службы иностранных государств ведут активную деятельность (с использованием специальных средств и методов) по добыванию государственных секретов. Принимаются во внимание осведомленность специальной национальной службы (как результат осуществления разведывательной и контрразведывательной деятельности) о формах, методах и субъектах деятельности иностранных специальных служб в сфере государственных секретов; наличие полномочий на осуществление оперативно-разыскной деятельности; использование института негласного содействия; применение иных специфических форм и методов защиты государственных секретов.

Согласно статье 8 Закона от 3 декабря 1996 года ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» в Республике Армения в систему субъектов отношений в сфере государственных секретов входят органы судебной власти и прокуратура. Одной из форм управления в сфере государственных секретов является координация, заключающаяся в построении организованного целенаправленного взаимодействия субъектов управления. Координация осуществляется через процедуры согласования с уполномоченным государственным органом основных этапов деятельности государственных органов и иных организаций в сфере государственных секретов, а также посредством разработки и доведения до субъектов отношений в сфере государственных секретов единых подходов к их использованию и защите.

В Республике Беларусь функции координатора в сфере защиты государственных секретов статьей 6 Закона от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» закреплены за Межведомственной комиссией по защите государственных секретов при Совете Безопасности. В Республике Молдова согласно части (б) статьи 5 Закона от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» эти функции выполняет аналогичная комиссия при Правительстве. В Российской Федерации руководство деятельностью Межведомственной комиссии по защите государственной тайны осуществляет Президент⁴⁸.

В систему субъектов, осуществляющих деятельность с использованием государственных секретов, входят государственные органы, иные организации, а также граждане.

⁴⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 октября 2004 г. № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны».

Прототипом комментируемого модельного закона стал Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах». Ниже в качестве примера приводится неполный перечень нормативных правовых актов, касающихся осуществления функций и полномочий государственных органов и организаций в сфере защиты государственных секретов, принятых в Республике Казахстан за 2000–2013 годы в целях развития, совершенствования и повышения эффективности механизмов реализации положений Закона «О государственных секретах»:

Государственная программа обеспечения защиты государственных секретов Республики Казахстан на 2000–2003 годы (Указ Президента Республики Казахстан от 11 апреля 2000 года № 370с);

Правила разработки ведомственных (отраслевых) перечней сведений, подлежащих засекречиванию (постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 года № 389);

Инструкция по обеспечению режима секретности в Республике Казахстан (постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 года № 390-16);

Перечень должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам Республики Казахстан (Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 года № 371);

Правила выдачи сертификата соответствия технических средств защиты сведений, составляющих государственные секреты (постановление Правительства Республики Казахстан от 19 октября 2000 года № 1561);

Типовое положение о постоянно действующей комиссии по защите государственных секретов Республики Казахстан (постановление Правительства Республики Казахстан от 15 мая 2001 года № 638);

Правила передачи сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ (постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2001 года № 743);

Инструкция о выдаче органами внутренних дел разрешений для выезда на постоянное жительство за пределы Республики Казахстан (приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 10 сентября 2001 года № 655);

Правила передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам (постановление Правительства Республики Казахстан от 23 октября 2001 года № 1355);

Правила определения размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности Республики Казахстан или интересам государственных органов и организаций вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты, а также ущерба, наносимого собственнику носителей сведений в результате их засекречивания (постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2003 года № 701);

Инструкция о порядке выдачи органами национальной безопасности Республики Казахстан разрешений на осуществление деятельности, связанной с

использованием государственных секретов (приказ председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 20 августа 2001 года № 122 ДСП);

Правила проведения специальной экспертизы организаций и аттестации их руководителей для получения разрешений на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственные секреты, созданием средств защиты государственных секретов, а также с проведением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственных секретов Республики Казахстан (постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 года № 484 ДСП);

Правила оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства (постановление Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2012 года № 361);

О применении в уголовном судопроизводстве некоторых норм законодательства, регламентирующего вопросы защиты государственных секретов (нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 13 декабря 2013 года № 3).

Механизм защиты государственных секретов совершенствуется и многие из перечисленных выше нормативных правовых актов действуют в настоящее время в редакциях, отличающихся от первоначальных.

Глава 3. СВЕДЕНИЯ, ОТНОСИМЫЕ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКРЕТАМ

Данная глава модельного закона включает пять статей. В четырех из них приведены перечни разных категорий сведений, относимых к государственным секретам. Заключительная статья главы определяет порядок отнесения сведений к государственным секретам.

Важнейшей характеристикой сведений, составляющих государственные секреты, является их принадлежность к строго определенным сферам жизнедеятельности (в ряде случаев – сферам национальной безопасности). Сравнительный анализ законодательства государств – участников СНГ позволяет определить такие сферы. Приоритетными во всех государствах считаются сфера обороны (военная) и сфера экономики. Также в большинстве государств выделяются политическая (внешней и внутренней политики), научная (научно-техническая), правоохранительная (включающая оперативно-разыскную деятельность) сферы, а кроме того, сфера государственной безопасности (включающая разведывательную и контрразведывательную деятельность).

В национальных законах государств СНГ группы сведений, включаемые в ту или иную категорию, в основном совпадают, однако детализация сведений и количество групп в категории могут различаться. Сведения, формирующие группы, со временем могут меняться. Так, например, за период, прошедший с момента принятия настоящего модельного закона, в статьи его прототипа – Закона Республики Казахстан «О государственных секретах», устанавливающие

перечни сведений, относимых к государственным секретам, изменения вносились больше 10 раз⁴⁹.

Статья 12. Сведения в военной области, относимые к государственным секретам

К государственным секретам в военной области относятся сведения:

1) раскрывающие планы применения войск, оперативные планы, документы боевого управления, документы по приведению войск в различные степени боевой готовности;

2) о стратегическом развертывании вооруженных сил;

3) о развитии, численности, боевом составе или количестве войск, их боевой готовности, а также о военно-политической и (или) оперативной обстановке;

4) раскрывающие состояние оперативной (боевой) подготовки войск, обеспеченность их деятельности, состав и (или) состояние систем управления войсками;

5) о мобилизационном развертывании войск, проведении мобилизации людских и транспортных ресурсов, системе управления мобилизационным развертыванием и (или) о возможностях комплектования войск личным составом, обеспечения вооружением, военной техникой и другими материальными, финансовыми средствами, а также воинскими перевозками;

6) раскрывающие направления, долгосрочные прогнозы или планы развития вооружения и военной техники, содержание или результаты выполнения целевых программ, исследовательских, опытно-конструкторских работ по созданию или модернизации образцов вооружения и военной техники, их тактико-технические характеристики;

7) раскрывающие направления разработки, конструкцию, технологию изготовления, изотопный состав, боевые, физические, химические или ядерные свойства, порядок применения или эксплуатации вооружения и военной техники;

8) раскрывающие производственные мощности, плановые или фактические данные о выпуске и (или) поставках (в натуральном выражении) средств бактериальной или медицинской защиты;

9) раскрывающие достижения атомной науки и техники, имеющие важное оборонное и экономическое значение или определяющие качественно новый уровень возможностей создания вооружения и военной техники и (или) принципиально новых изделий и технологий;

10) раскрывающие свойства, рецептуру или технологию производства ракетного топлива, баллистических порохов, взрывчатых веществ

⁴⁹ См.: Параграф: информационная система. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1012633#pos=1;-283 (дата обращения: 15.10.2015).

или средств взрывания военного назначения, а также новых сплавов, специальных жидкостей, топлива для вооружения и военной техники;

11) раскрывающие дислокацию, действительные наименования, организационную структуру, вооружение, численность войск, не включенных в перечень объектов, подлежащих открытому объявлению в соответствии с международными обязательствами;

12) об использовании инфраструктуры в интересах обеспечения ее обороноспособности и безопасности;

13) о дислокации, назначении, степени готовности или защищенности режимных объектов, не подпадающие под обязательства по международным договорам, о выборе, отводе земельных участков, недр или акваторий для строительства указанных объектов, а также о планируемых или проводимых изыскательских, проектных и иных работах по созданию этих объектов. Те же сведения применительно к специальным объектам органов государственной власти;

14) об использовании или перспективах развития взаимоувязанной сети связи в интересах обеспечения обороноспособности и безопасности государства;

15) сводные сведения со схемами и описаниями, содержащими географические координаты магистральных междугородных линий связи, в том числе запасных узлов связи, арендуемых правительством, министерством обороны, комитетом национальной безопасности и министерством внутренних дел, с указанием данных об их мощностях;

16) раскрывающие распределение или использование полос радиочастот радиоэлектронными средствами военного или специального назначения;

17) раскрывающие организацию или функционирование всех видов связи, радиолокационного, радиотехнического обеспечения войск;

18) раскрывающие содержание, организацию или результаты основных видов деятельности пограничных войск;

19) раскрывающие направления развития средств, технологий двойного назначения, содержание, результаты выполнения целевых программ, научно-исследовательских и (или) опытно-конструкторских работ по созданию или модернизации этих средств, технологий;

20) о применении в военных целях средств, технологий двойного назначения;

21) о перспективах развития и (или) об использовании космической инфраструктуры в интересах обеспечения ее обороноспособности и безопасности;

22) раскрывающие состояние и (или) направления развития гидронавтики в интересах обороны и безопасности государства.

Не подлежат отнесению к государственным секретам сведения в области экономики, науки и техники, представляемые государством при вы-

полнении своих международных обязательств в соответствии с международными договорами по мерам укрепления доверия и безопасности.

Военные секреты – это данные об обороноспособности государства, его военном потенциале, планах и задачах, техническом и ином оснащении, дислокации войск и т. д. В случае разглашения таких секретов основной ущерб будет нанесен именно обороноспособности государства. Военные секреты могут носить управленческий, технический, технологический, картографический, статистический характер; могут использоваться в мирное время, в период военной угрозы и войны, в условиях боевых действий; могут передаваться другим государствам в рамках военных союзов. Они относятся, как правило, к ведению одного ведомства (министерства обороны), которое является крупнейшим обладателем секретов, и защищаются как режимными, так и военными мерами.

Разглашение военных секретов ведет к демаскировке и утрате превосходства (технического, организационного). Основное их предназначение определяется военными стратегиями и доктринами государства (приоритетная для государств СНГ цель – стратегическое сдерживание).

Закон Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 года № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» и Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993 года № 848-ХІІ «О защите государственных секретов» выделяют военные секреты в отдельную правовую категорию. Правовая категория «военная тайна» была традиционной во времена СССР; сегодня она встречается и в законодательстве ряда европейских государств.

Статья 13. Сведения в области экономики, науки и техники, относимые к государственным секретам

К государственным секретам в области экономики, науки и техники относятся сведения:

1) о показателях, определяющих подготовку экономики к устойчивому функционированию в военное время;

2) раскрывающие существо новейших достижений в области науки и техники, которые могут быть использованы в создании принципиально новых изделий, технологических процессов в различных отраслях экономики, а также определяющие качественно новый уровень возможностей вооружения и военной техники, повышения их боевой эффективности, разглашение которых может нанести ущерб интересам государства;

3) раскрывающие содержание и (или) направленность научно-исследовательских, опытно-конструкторских или проектных работ, проводимых в интересах обороны и безопасности государства;

4) о подготовке или распределении кадров, раскрывающие мероприятия, проводимые в интересах безопасности государства;

5) раскрывающие результаты работ в области гидрометеорологии или гелиогеофизики, а также результаты специальных геологогеофизиче-

ских исследований, проводимых в интересах обеспечения безопасности государства;

б) раскрывающие планы (задания) государственного оборонного заказа, объемы поставок вооружения и военной техники, производственные мощности по их выпуску;

7) о связях предприятий по кооперации, о разработчиках или изготовителях вооружения и военной техники, если эти сведения раскрывают данные о производственных мощностях по их выпуску и (или) основные тактико-технические характеристики вооружения и военной техники;

8) раскрывающие состояние метрологического обеспечения вооружения и военной техники, технические или метрологические характеристики военных эталонов или средств метрологического обеспечения, определяющие качественно новый уровень вооружения и военной техники. Сведения, раскрывающие основные направления или программы развития стандартизации, а также содержание стандартов в области вооружения и военной техники;

9) раскрывающие прогнозные оценки научно-технического прогресса в государстве и его социально-экономические последствия по направлениям, определяющим обороноспособность государства;

10) о производстве металлургической промышленностью редких металлов или других материалов, имеющих стратегическое значение;

11) раскрывающие ресурсный потенциал, балансовые запасы в недрах или данные о добыче отдельных видов полезных ископаемых в целом;

12) о расходах республиканского бюджета, раскрывающих обеспечение безопасности государства (кроме обобщенных показателей);

13) раскрывающие затраты на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы по созданию вооружения и военной техники. Те же сведения применительно к работам, проводимым в интересах специальных объектов;

14) раскрывающие ассигнования или фактические затраты на заказы, разработку, производство или ремонт вооружения и военной техники, режимных объектов. Те же сведения применительно к специальным объектам;

15) по неурегулированным расчетам с иностранными государствами, кроме обобщенных показателей по внешней задолженности;

16) раскрывающие расходы денежных средств на содержание войск по отдельным статьям смет государственных органов;

17) относящиеся к вопросам принятия решения о выпуске банкнот и монет национальной валюты (кроме юбилейных и памятных), разработке их дизайна и изготовления;

18) о способах защиты банкнот национальной валюты, государственных ценных бумаг, документов от подделок, а также способы определения их подлинности;

19) о мобилизационных мощностях по изготовлению (ремонту) вооружения и военной техники, созданию и (или) развитию (сохранении) этих мощностей;

20) о мобилизационных мощностях по производству продукции общего применения, стратегических видов сырья, материалов о создании и (или) развитии (сохранении) этих мощностей;

21) раскрывающие работы, проводимые в целях создания средств индикации, дегазации, химической защиты населения от оружия массового поражения или новых сорбционных и других материалов для них;

22) раскрывающие результаты топографической, геодезической или картографической деятельности, имеющие важное оборонное или экономическое значение;

23) раскрывающие состояние, оборудование, подготовку для военных целей транспортной сети, средств транспорта, объемы воинских перевозок и маршруты транспортировки вооружения и военной техники;

24) раскрывающие возможности и (или) мобилизационные резервы железных дорог по обеспечению железнодорожных перевозок грузов, организацию и объемы воинских перевозок, объемы перевозок и маршруты транспортировки стратегических видов энергетического, минерального, сельскохозяйственного сырья, топлива, материалов, отдельных видов вооружения или военной техники, организацию и (или) функционирование системы связи или управления, а также специальные меры по обеспечению безопасности железнодорожного движения и сохранности грузов;

25) раскрывающие дислокацию, специализацию, мощности и (или) пропускную способность пунктов погрузки или выгрузки войск, данные об их продовольственном, медико-санитарном обслуживании;

26) раскрывающие мобилизационную потребность в транспортных средствах, в том числе по отдельным видам транспорта, и (или) мобилизационную обеспеченность ими;

27) раскрывающие состояние сил или средств гражданской обороны в целом;

28) раскрывающие структурную организацию или показатели мобилизационного плана экономики, а также состояние мобилизационной подготовки государственных органов или отдельных организаций;

29) раскрывающие дислокацию, фактические запасы государственных и (или) мобилизационных резервов, их использование;

30) характеризующие создание и сохранение страхового фонда документации на изделия вооружения и военной техники, важнейшую гражданскую продукцию, а также проектной документации на объекты повышенного риска, системы жизнеобеспечения населения и объекты, являющиеся национальным достоянием, сведения о дислокации объектов (баз) хранения страхового фонда документации в целом;

31) раскрывающие планы, содержание или результаты научно-исследовательских работ в области мобилизационной подготовки и мобилизации промышленности;

32) раскрывающие платежный баланс государства с зарубежными странами в течение военного времени;

33) о горных выработках, естественных полостях, метрополитенах или других сооружениях, которые могут быть использованы в интересах обороны страны, а также сведения, раскрывающие схемы водоснабжения городов с населением более 300 тыс. человек, железнодорожных узлов, объектов, имеющих стратегическое и оборонное значение, и (или) расположение головных сооружений водопровода, водоотводов их питающих;

34) о физико-химических явлениях (полях), сопутствующих созданию, производству и (или) эксплуатации вооружения, военной техники, раскрывающие их охраняемые параметры;

35) о проектировании, сооружении, эксплуатации или обеспечении безопасности объектов атомно-энергетического комплекса.

Не подлежат отнесению к государственным секретам сведения в области экономики, науки и техники, представляемые государством при выполнении своих международных обязательств в соответствии с международными договорами по мерам укрепления доверия и безопасности.

Экономические секреты – это данные об экономическом потенциале и экономической стратегии государства. Их целевое назначение – обеспечение эффективности экономической политики, завоевание преимуществ в экономической конкуренции и реализация национальных интересов в экономической сфере. Экономические секреты носят организационный, правовой, статистический характер; как правило, наибольшую ценность представляют стратегии, планы и проекты (т. е. прогнозно-плановые документы); основной характер ущерба от разглашения таких секретов – упущенная выгода.

Поскольку экономические секреты связаны с протекающими в стране экономическими процессами (сопровождают их), со временем они устаревают, возникает необходимость их рассекречивания. Экономические секреты находятся в четко регламентированном правовом поле: законодательством определено, какие сведения можно засекречивать, а какие – нет (например, данные о золотовалютных резервах засекречиванию не подлежат).

Научные секреты – это данные о конкретных научных разработках, открытиях и изобретениях. Они носят характер научных, технических, технологических решений, имеют объективную ценность (могут быть объектами исключительных прав) и собственный жизненный цикл, определяемый динамикой научно-технического прогресса. Основным ущерб от разглашения таких секретов – технологическое и научно-техническое отставание, ущерб национальной безопасности (в случае если передовыми технологиями массового поражения или иными деструктивными технологиями завладеют третьи лица). Научные секреты необходимы для обеспечения эффективности жизнедеятель-

ности в различных общественных сферах, достижения технологического и технического превосходства.

Аналогичная статья Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года «О государственных секретах» изменялась неоднократно, в частности была дополнена пунктом 36 следующего содержания: «сведения, раскрывающие содержание тестов и кодов правильных ответов к ним, используемых при проведении единого национального тестирования, комплексного тестирования и других видов тестирования, проводимых за счет бюджетных средств» (статья 12). Сроки засекречивания подобных сведений непродолжительны, они устанавливаются ежегодно и длятся с момента формирования содержания тестов и кодов правильных ответов к ним до окончания процедуры тестирования. Такое дополнение категорий сведений, относимых к государственным секретам, повлекло внесение дополнения и в статью о порядке и сроках засекречивания сведений и их носителей (статья 20)⁵⁰.

Статья 14. Сведения во внешнеполитической и внешнеэкономической области, относимые к государственным секретам

К государственным секретам во внешнеполитической и внешнеэкономической области относятся сведения:

1) по вопросам внешней политики, внешней торговли, научно-технических связей, раскрывающие стратегию и тактику внешней политики, преждевременное распространение которых может нанести ущерб интересам государства;

2) по политическим, военным, научно-техническим или экономическим вопросам в отношении одного или ряда иностранных государств, полученные в доверительном порядке, если их разглашение может привести к выявлению источника;

3) о переговорах между представителями правительства и представителями других государств о выработке единой принципиальной позиции в международных отношениях, если, по мнению участников переговоров, разглашение этих сведений может повлечь для одной из сторон дипломатические осложнения;

4) о подготовке, заключении, подготовке к денонсации, содержании или выполнении международных договоров, преждевременное распространение которых может нанести ущерб обороноспособности, безопасности, политическим или экономическим интересам;

5) об экспорте и импорте вооружения, военной техники или снаряжения, а также сведения об оказании технического содействия иностранным государствам в создании вооружения, военной техники и военных объектов, в том числе безвозмездно, с указанием стран-получателей, если раз-

⁵⁰ См.: пункт 27 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 320-III «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам образования».

глашение этих сведений может повлечь для одной из сторон дипломатические осложнения;

б) раскрывающие существо или объем экономического сотрудничества с иностранными государствами в особый период, а также взаимодействие военно-мобилизационных органов внешнеэкономических организаций государств – участников СНГ по этим вопросам;

7) раскрывающие содержание мероприятий по обеспечению взаимных поставок сырья, материалов, топлива, оборудования, медикаментов между государствами – участниками СНГ на расчетный год или мероприятий по оказанию последним технического содействия в строительстве предприятий и объектов на расчетный год в целом по государству;

8) раскрывающие объемы перевозок экспортно-импортных грузов между государствами – участниками СНГ на расчетный год в целом.

Не подлежат отнесению к государственным секретам сведения во внешнеполитической и внешнеэкономической области, представляемые государством при выполнении своих международных обязательств в соответствии с международными договорами по мерам укрепления доверия и безопасности.

Сведения, упомянутые в этой статье, можно отнести к категории политических секретов, в которую включаются данные о внешней и внутренней политике, имеющие следующие характеристики: носят характер управленческих решений и факторов, определяющих их принятие, а также замыслов, планов и стратегий; сопровождают политические процессы и подчиняются их жизненному циклу (как следствие, относительно быстро устаревают); подлежат рассекречиванию в соответствии с нормами международного права. Сведения из сферы внутренней политики находятся, как правило, в пограничной области интересов личности, общества и государства (государство старается скрыть сведения, а личность и общество – получить к ним доступ), поэтому законом установлено, что некоторые группы таких сведений засекречиванию не подлежат.

Объективной экономической ценности политические секреты обычно не имеют, их ценность определяется контекстом политических отношений. Основное назначение таких секретов – достижение превосходства во внешнеполитической борьбе, а для внутренней политики – успешная реализация государственного курса, сохранение конституционного строя (количество секретов во внутренней политике можно рассматривать в качестве индикатора демократичности государственного устройства). Их разглашение приводит к упущенной выгоде в виде нереализованной возможности принятия эффективных политических решений, компрометации политики государства и (или) отдельных политиков.

Статья 15. Сведения в области разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности, относимые к государственным секретам

К государственным секретам в области разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности относятся сведения:

1) раскрывающие силы, средства, источники, методы, планы, состояние, организацию, результаты разведывательной, контрразведывательной деятельности, а также результаты оперативно-розыскной деятельности, не использованные в уголовном процессе как фактические данные, имеющие значение для правильного разрешения уголовного дела, а также данные о финансировании разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности, если они раскрывают перечисленные сведения;

2) раскрывающие принадлежность конкретных лиц к кадровому составу органов разведки, контрразведки;

3) о лицах, оказывающих (оказывавших) конфиденциальное содействие органам, осуществляющим разведывательную деятельность;

4) раскрывающие состояние и результаты оперативно-мобилизационной работы, проводимой в области внешней разведки;

5) о лицах, сотрудничающих (сотрудничавших) на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими контрразведывательную или оперативно-розыскную деятельность;

6) раскрывающие состояние, результаты, а также мероприятия оперативно-мобилизационной работы;

7) раскрывающие силы, средства, методы, планы, состояние и результаты деятельности органов радиоэлектронной разведки, средств связи, а также данные о финансировании такой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения;

8) раскрывающие силы, средства, методы, планы или результаты разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности пограничных войск, а также данные о финансировании такой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения;

9) о лицах, сотрудничающих (сотрудничавших) на конфиденциальной основе с подразделениями пограничных войск, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную или оперативно-розыскную деятельность;

10) о системах президентской, правительственной или иных видах специальной связи и информации, о государственных шифрах, кодах, методах или средствах их анализа, средствах кодирования, засекречивания;

11) сведения об организации, силах, средствах и методах обеспечения безопасности президента и членов его семьи, о состоянии здоровья и личной жизни президента и членов его семьи;

12) раскрывающие организацию, силы, средства или методы обеспечения безопасности других охраняемых лиц высших органов власти и управления;

13) раскрывающие силы, средства и методы подразделений по борьбе с организованной преступностью, а также проводимые ими оперативно-поисковые и оперативно-технические мероприятия;

14) раскрывающие принадлежность конкретных лиц к кадровому составу оперативных подразделений таможенных и налоговых органов, а также органов внутренних дел;

15) раскрывающие силы, средства и методы ведения следствия по уголовным делам, затрагивающим интересы безопасности государства;

16) раскрывающие организацию или фактическое состояние защиты государственных секретов;

17) раскрывающие планируемые и (или) проводимые мероприятия по защите информации от несанкционированного доступа иностранных технических разведок и утечки по техническим каналам.

Секреты из сферы государственной безопасности – это сведения о планах, формах и методах обеспечения государственной безопасности, а также о деятельности специальных служб государства. Они касаются всех сфер жизнедеятельности государства и имеют форму нормативных правовых актов.

Основное их предназначение – использование при принятии управленческих решений, сохранение конфиденциальности в целях обеспечения безопасности должностных лиц специальных служб, а также лиц, оказывающих им содействие (защиты таких конституционных прав, как право на жизнь). Сведения такого рода могут не иметь объективной экономической ценности, однако их разглашение влечет, например, неблагоприятные последствия в политической сфере, угрозу для безопасности должностных лиц специальных служб и лиц, оказывающих им содействие, что может быть связано и со значительными экономическими потерями.

Секреты правоохранительной деятельности – это сведения о формах, методах и основных результатах оперативно-разыскной деятельности, а также о лицах, оказывающих содействие субъектам, ее осуществляющим. Можно обозначить следующие характеристики таких сведений:

носят характер управленческих решений, облеченных в форму нормативных документов;

имеют четкую структуру (делятся на виды и типы), специальные основания для засекречивания и рассекречивания (в ряде стран предусмотрена процедура рассекречивания сведений для использования в уголовном процессе);

не имеют самостоятельной экономической ценности;

касаются прав и интересов граждан (при этом существуют механизмы ознакомления граждан с такими сведениями);

связаны с особым порядком доступа к ним в рамках уголовного процесса и судебного разбирательства.

Основное предназначение таких секретов – обеспечение эффективности и безопасности правоохранительной деятельности. Их разглашение приводит к снижению эффективности правоохранительной деятельности; возникновению угрозы безопасности субъектов, должностных лиц, а также лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам.

Для характеристики актуальности этой категории относимых к государственным секретам сведений весьма показательным, что за период, прошедший с момента принятия комментируемого модельного закона, в статью его прототипа – Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах» было внесено наибольшее число изменений⁵¹.

Статья 16. Порядок отнесения сведений к государственным секретам

1. Отнесение сведений к государственным секретам осуществляется руководителями государственных органов в соответствии с Перечнем должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам.

Государственные органы, возглавляемые указанными должностными лицами, наделяются полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственные секреты.

2. Отнесение сведений к государственным секретам осуществляется в соответствии с их отраслевой, ведомственной или программно-целевой принадлежностью.

Государственными органами, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам на основании статей 12–15 настоящего Закона, разрабатываются ведомственные (отраслевые) перечни сведений, подлежащих засекречиванию в порядке, определяемом правительством. В эти перечни включаются сведения, полномочиями по распоряжению которыми наделены указанные органы, и устанавливается степень их секретности. В рамках целевых программ по разработке и модернизации образцов вооружения и военной техники, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по решению заказчиков указанных образцов и работ могут разрабатываться отдельные перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Эти перечни утверждаются руководителями соответствующих государственных органов и организаций. Целесообразность засекречивания таких перечней определяется их содержанием.

3. Обоснование необходимости отнесения сведений к государственным секретам в соответствии с принципами засекречивания сведений возлагается на государственные органы и организации, которыми эти сведения получены (разработаны).

⁵¹ См.: Параграф: информационный ресурс. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1012633#pos=1;-283 (дата обращения: 15.10.2015).

4. Обоснованность отнесения сведений к государственным секретам может быть обжалована в судебном порядке. При решении суда о необоснованности засекречивания сведений эти сведения подлежат рассекречиванию в установленном настоящим Законом порядке.

Отнесение сведений к государственным секретам, их засекречивание и рассекречивание являются основными видами юридически значимых действий, определяющих правовое состояние охраняемой информации в рамках режима секретности.

Отнесение сведений к государственным секретам – это процедура определения конкретных категорий сведений, конфиденциальность которых подлежит государственной защите в интересах национальной безопасности. Она предусматривает обязательный периодический пересмотр состава таких сведений и внесение изменений в их перечни. В Законе Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне», например, отнесение информации к государственной тайне понимается как процедура принятия государственным экспертом по вопросам тайн решения об отнесении категории сведений или отдельных сведений к государственной тайне с установлением степени их секретности путем обоснования и определения возможного ущерба национальной безопасности в случае разглашения этих сведений (статья 1).

Определения понятия «отнесение сведений к государственным секретам» законы государств – участников СНГ не содержат, несмотря на то, что данная процедура закреплена в законодательстве практически всех рассматриваемых стран. Исключение составляют страны, где механизм отнесения сведений к государственным секретам объединен с механизмом засекречивания и определяется как введение ограничений на распространение сведений и на доступ к их носителям⁵².

Отсутствие нормативного определения такого важного для сферы оборота информации и защиты государственных секретов понятия, как «отнесение сведений к государственным секретам» является существенным упущением. А отождествление процедур отнесения сведений к государственным секретам и засекречивания представляется дискуссионным.

Отнесение сведений к государственным секретам осуществляется только уполномоченными субъектами, определенными в законодательном порядке. Субъектами отнесения сведений к государственным секретам являются государственные органы, наделенные специальными полномочиями, которые на основании законодательно определенных норм и с учетом перечня сведений, подлежащих отнесению к государственным секретам, в сфере своей деятельности разрабатывают перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Компетенция таких субъектов распространяется только на те сведения, владельцами которых они являются.

⁵² См., например: часть (1) статьи 6 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне».

Перечень должностных лиц государственных органов, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, формируется в целях обеспечения единой политики в области защиты государственных секретов. В Республике Казахстан, например, такой перечень разрабатывается уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов, а утверждается Президентом. Включенные в перечень должностные лица наделены полномочиями по отнесению к государственным секретам Республики Казахстан сведений отраслевой (ведомственной) принадлежности в рамках их компетенции, определенной положением о конкретном государственном органе, а также сведений соответствующей тематической направленности других государственных органов по их представлению⁵³.

Должностные лица, наделенные полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, несут ответственность за обоснованность такого отнесения. Часть (2) статьи 38 Закона Республики Молдова «О государственной тайне», например, предусматривает ответственность должностных лиц, наделенных полномочиями по распоряжению сведениями, отнесенными к государственной тайне, как за необоснованное отнесение, так и за принятие необоснованных решений по исключению из ведомственных перечней сведений, отнесенных к государственной тайне.

Общими принципами отнесения сведений к государственным секретам в национальных законодательствах государств – участников СНГ являются принципы законности, обоснованности и своевременности. Специалисты отмечают: *«Эти принципы должны быть методологическим фундаментом при осуществлении деятельности органов государственной власти и должностных лиц по отнесению сведений к государственной тайне. Несоблюдение хотя бы одного из них ведет к ничтожности всех усилий, предпринимаемых в данном направлении»*⁵⁴.

Решение об отнесении или неотнесении сведений к государственным секретам принимается с учетом заключения специалистов в этой сфере (экспертной комиссии). Сам механизм отнесения сведений к государственным секретам подразумевает применение метода экспертных оценок. При отнесении сведений к государственным секретам определяется и степень их секретности.

Методологической основой отнесения сведений к государственным секретам является критерий предполагаемого характера негативных последствий. К государственным сведениям относят сведения, которые могут повлечь тяжкие последствия и существенный вред. Осложняет эту деятельность (например, нередко мешает реализации проектов, связанных с поставкой на экспорт продукции военного назначения) отсутствие в настоящее время научно обоснованных и практически применимых методик отнесения сведений к государственным секретам.

⁵³ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2000 г. № 371 «Об утверждении Перечня должностных лиц государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам Республики Казахстан».

⁵⁴ Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации. М., 2001. С. 76.

В законодательстве государств – участников СНГ предусмотрены две возможности отнесения сведений к государственным секретам:

– административная процедура, в рамках которой государственные органы, наделенные полномочием по отнесению сведений к государственным секретам, в сфере своей деятельности обязаны осуществлять отнесение сведений к государственным секретам;

– гражданско-правовая конструкция, в рамках которой государственные органы, организации и граждане, получившие сведения, которые могут быть отнесены к государственным секретам, при осуществлении своей деятельности, не связанной с использованием государственных секретов, вправе инициировать процедуру отнесения таких сведений к государственным секретам. При этом они обязаны осуществлять защиту таких сведений до принятия окончательного решения об их отнесении или неотнесении к государственным секретам.

Процесс отнесения сведений к государственным секретам состоит из двух этапов: общее отнесение и специальное (ведомственное) отнесение. Общее отнесение характеризуется гласностью и законодательной регламентацией, так как на этом этапе происходит ограничение права граждан на получение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государства, а также права на свободный поиск информации. Как правило, общее отнесение также осуществляется в два этапа: определение в законе сфер и категорий (перечня) сведений, подлежащих отнесению к государственным секретам, затем их первичная конкретизация в специальном правовом акте (указе президента, постановлении правительства), определяющем перечень сведений (точнее – категорий сведений), подлежащих отнесению к государственным секретам.

Специальное отнесение представляет собой деятельность уполномоченных субъектов по конкретизации обобщенных категорий сведений применительно к информационным ресурсам, находящимся в их ведении. В результате появляются ведомственные перечни сведений (групп сведений), подлежащих засекречиванию. В Республике Казахстан, правила разработки таких ведомственных перечней сведений, подлежащих засекречиванию, установлены Правительством⁵⁵.

Как отражено в пункте 2 комментируемой статьи, *целесообразность засекречивания перечней определяется их содержанием*. Это принципиально важное положение. На практике ведомственные перечни чаще всего сами составляют государственные секреты, так как содержат указания на конкретные категории информации, подлежащие защите (в ряде случаев, например, разглашение сведений о самом факте существования события, явления или процесса может нести угрозу национальной безопасности). Однако решение о засекречивании подобных перечней должно приниматься отдельно в каждом конкретном случае на основе оценки их содержания.

⁵⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 г. № 389 «Об утверждении Правил разработки ведомственных (отраслевых) перечней сведений, подлежащих засекречиванию».

Методологическая ошибка, допущенная в статье 12 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне», однозначно определившей, что *«ведомственные перечни засекречиваются и не подлежат публикации»*, создала судебный прецедент. Конституционный Суд Республики Армения признал эту норму Закона *«не соответствующей Конституции Республики Армения и недействительной»*⁵⁶. Следовательно, не вполне корректна и норма, установленная частью (4) статьи 10 Закона Республики Молдова «О государственной тайне» в отношении ведомственных перечней сведений, подлежащих засекречиванию.

В Российской Федерации перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утверждается указом Президента. В 2015 году один из пунктов действующего перечня был изменен. Теперь к государственной тайне отнесены сведения, раскрывающие потери личного состава не только в военное, но и *«в мирное время в период проведения специальных операций»*⁵⁷. Группа граждан оспорила эту норму. Верховный Суд Российской Федерации, рассмотревший дело в открытом заседании, установил, что *«оспариваемое нормативное положение принято в пределах полномочий Президента Российской Федерации и с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения его в действие»*⁵⁸. Верховный Суд определил: *«По своему содержанию, с учетом внесенных изменений, соответствующий пункт Перечня детализирует норму Закона Российской Федерации «О государственной тайне» и ему не противоречит»*⁵⁹.

Важное значение для решения вопросов об отнесении сведений к категориям государственных секретов имеют принципы непревышения затрат на защиту секретов над ценностью самих секретов и соотносительности с мерами защиты государственных секретов иностранных государств. Под последним понимается согласованность подходов к определению категорий сведений, относимых к государственным секретам, степени их секретности и мер защиты в тех государствах, между которыми заключены договоры о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственные секреты. Так, например, Республика Армения и Республика Беларусь, заключив Соглашение о взаимной защите секретной информации от 23 октября 2006 года, обязались *«применять в отношении полученной или образовавшейся в процессе двустороннего сотрудничества секретной информации такие меры защиты, которые осу-*

⁵⁶ См.: постановление Конституционного Суда Республики Армения от 6 марта 2012 г. № ПКС-1010.

⁵⁷ Указ Президента Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 273 «О внесении изменений в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203».

⁵⁸ Полномочия главы государства по осуществлению такого регулирования вытекают из его конституционного статуса (статья 80 Конституции Российской Федерации) и статьи 4 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», устанавливающих, что Президент Российской Федерации решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты информации и государственной тайны, утверждает перечень сведений, отнесенных к государственной тайне.

⁵⁹ Верховный Суд Российской Федерации в своем решении от 13 августа 2015 года по делу № АКПИ15-679 отметил, что *«оспариваемое нормативное положение было утверждено Президентом Российской Федерации в соответствии с требованиями закона на основании представления Правительства Российской Федерации, которому предшествовали экспертная оценка проекта указа, его одобрение решением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны»*.

ществляются ими в отношении собственной секретной информации» (статья 8).

Глава 4. ЗАСЕКРЕЧИВАНИЕ СВЕДЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЕКРЕТЫ, И ИХ НОСИТЕЛЕЙ

Глава четвертая модельного закона содержит шесть статей, которыми определяются принципы, порядок и сроки засекречивания сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей, регламентируются вопросы права собственности на сведения, составляющие государственные секреты, и их носители, а также устанавливаются степени секретности сведений и категории сведений, не подлежащих засекречиванию.

Засекречивание – это процедура, формирующая основания возникновения прав (юридические факты). Речь в данном случае идет о таких правах на определенные сведения (объект правоотношений), как право на использование в соответствии с установленным порядком, право на применение мер защиты, право на возмещение вреда, причиненного неправомерными действиями. Само засекречивание при этом не является мерой защиты государственных секретов, так как не препятствует их разглашению или доступу к их носителям (эти задачи решает система мер защиты государственных секретов).

Юридическим основанием для засекречивания сведений является их соответствие перечню сведений, подлежащих засекречиванию. На практике такой перечень помогает определить степень секретности конкретных сведений (группы сведений), а его структура обеспечивает учет ведомственной или отраслевой специфики⁶⁰.

Как процедура засекречивание обладает следующими характеристиками:

осуществляется должностными лицами (как правило, это лица, осуществляющие деятельность с использованием государственных секретов, однако бывают и исключения, когда засекречивание проводится специально уполномоченными лицами);

осуществляется путем сопоставления данных с категориями перечня сведений, подлежащих засекречиванию. При этом используется метод экспертных оценок. В ряде стран функции контроля за осуществлением процедуры засекречивания выполняют экспертные комиссии государственных органов, но данный контроль носит выборочный, заявительский характер, что значительно увеличивает субъективизм такой процедуры.

С целью преодоления возможного субъективизма был введен ряд компенсационных механизмов: механизм рассекречивания необоснованно засекреченных сведений; ответственность за необоснованное засекречивание; контроль засекречивания в рамках контроля режима секретности (ведомственного и вневедомственного), который предусматривает не только определение нали-

⁶⁰ См.: Редкоус В. М. Административно-правовая основа обеспечения национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Пятигорск, 2010. С. 304.

чия сведений, составляющих государственные секреты, но и определение их соответствия степени секретности. Контроль осуществляется тем же методом экспертных оценок на основе перечня сведений, подлежащих засекречиванию.

Формальным результатом засекречивания является проставление грифа секретности на носителе государственных секретов, которое, как правило, становится моментом возникновения правоотношений. Проставление на носителе государственных секретов иных грифов секретности, кроме установленных законодательством, запрещено.

Засекречивание носит срочный характер, что предполагает обязательное прекращение правоотношений (рассекречивание) по истечении установленного срока.

Процедура засекречивания информации в рамках Содружества Независимых Государств представляет собой определение степени секретности переданных в органы Содружества сведений, составляющих секреты государств СНГ, в соответствии с Правилами обращения с секретной информацией в органах Содружества Независимых Государств, утвержденными Решением Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 года.

Статья 17. Принципы засекречивания сведений и их носителей

Засекречивание сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей осуществляется в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.

Законность означает соответствие засекречивания сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей конституции и законам.

Обоснованность заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей, вероятных экономических и иных последствий этого акта, исходя из баланса жизненно важных интересов общества, граждан и государства.

Своевременность предполагает установление ограничений на распространение сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей с момента их получения (разработки) или заблаговременно.

Обобщенный подход к понятию «засекречивание» позволяет толковать его как совокупность мероприятий по установлению ограничений на распространение сведений, составляющих государственные секреты. В модельном законе СНГ засекречивание распространяется и на сведения, составляющие государственные секреты, и на их носители. В ряде государств (в Украине, например⁶¹) эта процедура применяется исключительно к носителям информации.

Засекречивание следует отличать от защиты государственных секретов, не смешивая принципы защиты секретов и принципы засекречивания, а также

⁶¹ См.: Раздел 3 Закона Украины от 21 ноября 1994 г. № 3855-ХІІ «О государственной тайне».

принципы отнесения сведений к государственным секретам (государственной тайне). Принципы засекречивания практически идентичны во всех государствах – участниках СНГ. Это принципы законности, обоснованности и своевременности.

Конституционный принцип законности состоит в точном и неуклонном исполнении всеми лицами конституции, законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов. Соблюдение принципа законности засекречивания предполагает выполнение процедуры засекречивания в соответствии с актами действующего законодательства.

Принцип обоснованности заключается в принятии решения о целесообразности засекречивания на основании экспертной оценки сведений. Обеспечение сохранности информации в рамках режима секретности – дорогостоящая процедура. Кроме того, увеличение объема сведений, составляющих государственные секреты, снижает уровень безопасности каждого отдельного ресурса.

Принципом обоснованности необходимо руководствоваться и при рассекречивании сведений. Так, одним из условий рассекречивания является изменение объективных обстоятельств, вследствие которого дальнейшая защита сведений, составляющих государственные секреты, является нецелесообразной.

Принцип своевременность засекречивания, который может быть назван также принципом незамедлительности засекречивания, предполагает сокращение периода свободного оборота созданного информационного объекта с целью недопущения его тиражирования. В противном случае, если информация получила распространение, возникает ситуация, которая может привести к нарушению принципа обоснованности ее засекречивания.

Статья 18. Сведения, не подлежащие засекречиванию

1. Не подлежат засекречиванию сведения:

1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

2) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

3) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям;

4) о фактах нарушения прав и свобод гражданина;

5) о размерах золотовалютных активов национального банка и правительственного (бюджетного) резерва драгоценных металлов и драгоценных камней;

6) о фактах нарушения законности государственными органами и организациями, их должностными лицами;

7) о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящиеся в архивах, за исключением сведений, предусмотренных статьей 14 настоящего Закона.

2. Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственные секреты, несут ответственность в соответствии с законодательством. Граждане вправе обжаловать такие решения в судебном порядке.

В данной статье модельного закона приводится перечень категорий сведений, не подлежащих засекречиванию. Содержание этой статьи соответствует положениям рекомендательного законодательного акта «О принципах регулирования информационных отношений в государствах – участниках Межпарламентской Ассамблеи», принятого еще при образовании СНГ, в 1993 году⁶².

Существование института государственных секретов есть результат компромисса, достигнутого личностью, обществом и государством в интересах обеспечения национальной безопасности (суверенитета государства). Однако существуют категории информации, ограничение государством доступа к которым общество и личность позволить не могут. Так как засекречивание затрагивает конституционные права и интересы граждан, запрет на ограничение доступа к ряду категорий сведений должен быть закреплен законодательно. Такой подход, общий для законов, действующих в государствах СНГ, предотвращает неправомерное засекречивание сведений, которые в интересах общественности подлежат обнародованию.

Сравнительный анализ национального законодательства государств – участников СНГ позволяет выделить основные категории сведений, ограничение доступа к которым запрещено. Это сведения:

- о чрезвычайных ситуациях;
- о состоянии окружающей среды;
- о состоянии преступности (борьбы с преступностью);
- о нарушении законности;
- о нарушении прав и свобод граждан;
- об угрозах безопасности граждан;
- о состоянии здоровья населения.

Сведения, ограничение доступа к которым запрещено, можно сгруппировать по критерию интереса, который преследуется при установлении запрета на ограничение их распространения. Запрет на ограничение доступа к информации, на ее распространение может осуществляться в целях обеспечения: безопасности личности (гражданина); безопасности общества (жителей, населения); общественного контроля за публичными сферами деятельности государства; развития международных отношений в рамках достигнутых договоренностей и обязательств.

⁶² См.: Вестник Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 1994. № 1. С. 24–29.

При определении категорий сведений, не подлежащих засекречиванию необходимо руководствоваться следующими принципами: нельзя засекречивать сведения, ограничение доступа к которым может создать угрозу безопасности личности (гражданина) или общества; нельзя засекречивать сведения, ограничение доступа к которым приведет к утрате общественного контроля за деятельностью государства. Нерационально также засекречивать сведения, размер негативных последствий засекречивания которых (затраты на засекречивание) превысит действительную или потенциальную ценность самих сведений.

Инициатором засекречивания всегда выступает государство. Можно предположить, что государство заинтересовано в засекречивании как можно большего количества сведений в целях осуществления наиболее эффективного государственного управления. Действительно, неосведомленность иностранных партнеров об отдельных аспектах экономических, военных, политических и научно-технических решений создает определенное преимущество в политической конкуренции. Однако неинформированность общества влечет опасность утраты общественного контроля за деятельностью государства, что, в свою очередь, может привести к снижению эффективности его деятельности, нарушению баланса интересов личности, общества и государства. Таким образом, запрет на засекречивание отдельных категорий сведений является компенсационным механизмом, отвечающим также государственным и общественным интересам.

Частью (2) статьи 8 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» запрещается засекречивание сведений, *«если этим ограничивается допуск к сведениям, представляющим общественный интерес, а также если этот факт неблагоприятно отражается на выполнении государственных и отраслевых программ социально-экономического и культурного развития или сдерживает конкуренцию хозяйствующих субъектов»*. Согласно части (1) статьи 18 указанного Закона при обнаружении неблагоприятных последствий засекречивания определенных сведений, отнесенных к государственной тайне, должно возникнуть такое основание для их рассекречивания, как *«изменение объективных обстоятельств»*, вследствие которого их дальнейшая защита признается нецелесообразной.

При засекречивании сведений должны соблюдаться принципы законности и обоснованности. Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 года № 84-I «О защите государственных секретов», например, включает норму, устанавливающую ответственность для должностных лиц, принявших решение о засекречивании не подлежащих засекречиванию сведений, *«в зависимости от ущерба, причиненного обществу, государству, гражданам»* (статья 10).

Статья 19. Степени секретности сведений, составляющих государственные секреты, и грифы секретности носителей этих сведений

1. Степень секретности сведений, составляющих государственные секреты, должна соответствовать степени тяжести ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности или интересам государственных органов и организаций вследствие распространения указанных сведений.

2. Устанавливаются три степени секретности сведений, составляющих государственные секреты, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно».

Сведениям, составляющим государственную тайну, присваиваются грифы секретности «особой важности», «совершенно секретно».

Сведениям, составляющим служебную тайну, присваивается гриф секретности «секретно».

Использование перечисленных грифов секретности для засекречивания сведений, не отнесенных к государственным секретам, а также присвоение указанным сведениям иных ограничительных грифов не допускаются.

3. Степень секретности сведений, составляющих государственные секреты, и грифы секретности носителей этих сведений могут быть изменены на основаниях и в порядке, предусмотренном законодательством.

Степень секретности – это показатель важности государственных секретов, определяющий меры и средства их защиты. Она должна соответствовать степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности вследствие распространения сведений, составляющих государственные секреты.

Модельный закон (как и национальные законы большинства государств – участников СНГ) устанавливает три степени секретности для сведений, составляющих государственные секреты, а также соответствующие этим степеням грифы секретности: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно».

Гриф секретности – это специальная пометка (реквизит), проставляемая на носителе засекреченных сведений и характеризующая порядок его использования. На носителях сведений, составляющих государственную тайну, проставляются грифы секретности «особой важности» и «совершенно секретно», а на носителях сведений, относящихся к служебной тайне, проставляется гриф «секретно».

Использование указанных выше грифов секретности для засекречивания сведений, не отнесенных к государственным секретам, а также присвоение указанным сведениям иных ограничительных грифов законом не допускаются. В случае невозможности проставления грифа секретности на самом носителе засекреченных сведений допускается его указание в сопроводительной докумен-

тации. Проставление грифа секретности на носителе государственных секретов является формальным результатом засекречивания.

Приведенная выше классификация соответствует международной практике и позволяет установить и обеспечить необходимую степень защиты информации. Согласно пункту 2 статьи 22 модельного закона, если носитель содержит составные части с различными степенями секретности, каждой из этих составных частей присваивается соответствующий гриф секретности, а носителю в целом присваивается гриф секретности, соответствующий тому грифу секретности, который присваивается его составной части, имеющей высшую для данного носителя степень секретности сведений. Аналогичная норма содержится, например, и в статье 12 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне».

В отличие от модельного закона, законы «О государственной тайне» Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Украины предусматривают присвоение всех степеней и грифов секретности сведениям, составляющим государственную тайну.

Трехчастная система степеней секретности характерна для всех государств СНГ, за исключением Республики Молдова, где в соответствии с Законом от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» применяются четыре степени секретности и соответствующие им четыре формы допуска. (Закон «О государственной тайне», действовавший в Республике Молдова с 1994 по 2008 год предусматривал традиционную трехступенчатую градацию.)

Согласно статье 11 указанного Закона степени секретности «совершенно секретно», «секретно» и «конфиденциально» присваиваются сведениям, несанкционированное разглашение которых может причинить ущерб интересам и/или безопасности Республики Молдова, а степень секретности «ограниченного пользования» предусмотрена для сведений, несанкционированное разглашение которых *«может неблагоприятно сказаться»* на интересах и/или безопасности государства.

Кроме того, в Законе Республики Молдова закреплена возможность проставления на носителях государственных секретов ограничительных пометок «Лично» (для документов, предназначенных определенным лицам) и «М» (для мобилизационных документов). Подобный подход не характерен для других государств – участников СНГ, так как введение ограничительных пометок выходит за рамки регулирования закона и относится к сфере непосредственной организации защиты государственных секретов, традиционно регулируемой подзаконными нормативными актами закрытого характера.

Статья 20. Право собственности на сведения, составляющие государственные секреты, и их носители

1. Должностные лица, наделенные полномочиями по отнесению сведений и их носителей к государственным секретам, вправе принимать решения о засекречивании сведений и их носителей, находящихся в соб-

ственности граждан и (или) организаций, если эти сведения перечислены в статьях 12–15 настоящего Закона или в ведомственном (отраслевом) перечне сведений, подлежащих засекречиванию. Засекречивание указанных сведений и их носителей осуществляется на основании договора об отчуждении сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей между собственником сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей и государственными органами и организациями, в распоряжение которых переходят эти сведения и их носители.

Сведения, составляющие государственные секреты, и их носители могут быть отнесены к государственным секретам на компенсационной или безвозмездной основе.

При отнесении сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей к государственным секретам государство приобретает на них право собственности.

2. В договоре об отчуждении сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей предусматриваются:

– размер компенсации гражданам и (или) организациям, имевшим в собственности сведения, составляющие государственные секреты, и их носители, при их отчуждении в связи с отнесением к государственным секретам;

– обязательства граждан и (или) организаций, имевших в собственности сведения, составляющие государственные секреты, и их носители по неразглашению указанных сведений.

В случае отказа граждан и (или) организаций, имеющих в собственности сведения, составляющие государственные секреты, и их носители, от отчуждения в связи с отнесением к государственным секретам в добровольном порядке, эти сведения и их носители подлежат принудительному отчуждению в судебном порядке. При этом гражданину и (или) организации, имеющим в собственности сведения, составляющие государственные секреты, и их носители, по решению суда может быть возмещена стоимость отчуждаемых сведений и их носителей, за вычетом затрат по их отчуждению, и они несут ответственность за разглашение отчужденных сведений, составляющих государственные секреты, в соответствии с законодательством.

3. Гражданин и (или) организация вправе обжаловать в судебном порядке действия должностных лиц при отнесении принадлежащих им сведений и их носителей к государственным секретам. В случае признания судом действий должностных лиц при отнесении ими принадлежащих гражданину и (или) организации сведений и их носителей к государственным секретам незаконными гражданину и (или) организации возмещается ущерб в порядке, установленном законодательством.

4. Не может быть ограничено право собственности на сведения и их носители, принадлежащие иностранным гражданам и организациям, если эти сведения получены (разработаны) без нарушения законодательства.

Как отмечалось в комментарии к статье 3 модельного закона, большинство государств – участников СНГ признают право собственности на государственные секреты. Так, например, в Законе Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» прямо указано, что государственные секреты являются собственностью государства. Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» ввел такую норму как в отношении самих государственных секретов, так и в отношении их носителей (статья 3). Закон Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» определил, что *«с момента засекречивания информации, собственником включенных в нее сведений является государство»* (статья 14).

Однако вопрос собственности на сведения, составляющие государственные секреты, и их носители остается дискуссионным. Законодательством ряда стран предусмотрены ограничения права собственности на государственные секреты, в первую очередь связанные с наложением обязанности по неразглашению собственником информации, отнесенной к государственной тайне. Возможно также ограничение права на распространение сведений собственником до момента их рассекречивания⁶³.

Зарубежные аналитики, изучающие законодательство государств СНГ, отмечают, что подобные статьи национальных законов позволяют *«государственным органам засекречивать информацию, которую не они создавали и которая им не принадлежит. Подобные положения, как правило, имеющиеся в законодательствах стран СНГ, не предусмотрены в законах ни одной из стран Западной и Центральной Европы»*⁶⁴.

Законодательство государств – участников СНГ действительно не содержит запрета на засекречивание сведений, являющихся объектами исключительных прав, однако засекречивание таких сведений нецелесообразно, так как они общеизвестны. При этом согласно законодательству секретные сведения могут быть отнесены к объектам исключительных прав (в случае, если они отвечают требованиям, предъявляемым к таким объектам)⁶⁵.

Засекречивание и отнесение к объектам исключительных прав – это два самостоятельных способа правового регулирования отношений по поводу информационных ресурсов. Их противопоставление не конструктивно, так как в основе отношений по поводу государственных секретов лежит правомочие пользования, т. е. извлечения полезных свойств, затрагивающее интересы обладателя источника данных полезных свойств, исключительные права которого должны соблюдаться.

⁶³ Анализ правовой характеристики государственных секретов государств – участников СНГ рассмотрен в работе: Макаров О. С. Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств – участников Содружества Независимых Государств: дисс. д-р юр. наук: 12.00.13. М., 2013.

⁶⁴ Дэвид Банисар Комментарий к Закону «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» // Прайвеси интернешнл. 2005. URL: www.osce.org/ru/fom/16843?download=true (дата обращения: 15.10.2015).

⁶⁵ См., например: Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов в области правовой охраны изобретений от 4 июня 1999 г. Содружество.

Субъектом формирования такого объекта прав, как государственные секреты, выступает исключительно государство, а субъектом самих прав на государственные секреты могут быть и иные лица, в зависимости от определенного государством механизма. Чтобы определить сущность прав на государственные секреты необходимо установить государственный интерес. Анализ законодательства государств – участников СНГ позволяет выявить два основных подхода к данному вопросу:

базовым интересом является извлечение государством полезных свойств сведений (т. е. их использование);

базовым интересом является сохранение конфиденциальности.

Сведения не могут быть отнесены к государственным секретам без ведома государства, минуя административные механизмы. В случае, когда, например, базовым интересом государства является возможность извлечения из сведений полезных свойств, оно выступает исключительным собственником секретов. Большинство государств, придерживающихся данного подхода, закрепляют в законодательстве безусловное приобретение права собственности на государственные секреты. Все полученные (разработанные) государственными органами и организациями сведения при засекречивании остаются в собственности государства, а сведения, созданные другими субъектами, подлежат принудительному отчуждению по договору (путем возмездной реквизиции, а не национализации).

Некоторые государства предусматривают в своем законодательстве возможность обусловленного приобретения прав на сведения, подлежащие отнесению к государственным секретам, например, когда собственник информационного ресурса после засекречивания сведений отказывается исполнять договор и соблюдать правила их оборота (в первую очередь требование конфиденциальности).

Так, часть (3) статьи 16 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» гласит, что при отказе собственника сведений от заключения договора или при нарушении им положений договора сведения, отнесенные к государственным тайнам, и их материальные носители на основании судебного решения переходят в собственность государства с условием возврата собственнику их стоимости. В этом случае бывший собственник информации предупреждается об ответственности за несанкционированное распространение сведений, составляющих государственные секреты (государственную тайну), установленной действующим законодательством. Аналогичная норма закреплена в части 2 статьи 10 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне».

Если базовым интересом государства является сохранение такого свойства безопасности информационного ресурса, как конфиденциальность, оно может в процессе засекречивания сведений оставить право собственности на них первоначальному обладателю, обязав его неукоснительно соблюдать условия режима секретности. В случае отказа собственника соблюдать требование конфиденциальности возможна реквизиция сведений.

Таким образом, при обоих подходах процесс засекречивания сведений осуществляется принудительно, в рамках реализации властных полномочий государства, а права на государственные секреты приобретаются в договорном порядке (либо право собственности, либо право пользования и распоряжения).

Диалектичность обеспечения безопасности посредством засекречивания сведений состоит в том, что принудительное отчуждение сведений, составляющих государственные секреты, у собственника повышает безопасность государства, локализуя внешние угрозы, но нарушает баланс интересов личности, общества и государства и, как следствие, может спровоцировать формирование внутренней угрозы национальной безопасности.

В Республике Беларусь государство не инициирует засекречивание сведений, подходящих под параметры сведений, относимых к государственным секретам, если они были созданы при осуществлении деятельности, не связанной с использованием государственных секретов. Такие сведения, согласно статье 19 Закона Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» могут быть отнесены к государственным секретам лишь в случае их передачи собственником по договору (в гражданско-правовом порядке).

В законах Азербайджанской Республики, Республики Казахстан и Российской Федерации закреплена норма, не допускающая ограничения права собственности на информацию иностранных организаций и граждан, если эта информация получена (разработана) без нарушения национального законодательства⁶⁶.

Закон Республики Беларусь «О государственных секретах» запрещает отнесение к государственным секретам переданных Республике Беларусь сведений, находящихся в собственности иностранных государств, международных организаций, межгосударственных образований (статья 15).

Статья 21. Порядок и сроки засекречивания сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей

1. Основанием для засекречивания сведений, полученных (разработанных) в результате управленческой, производственной, научной и иных видов деятельности государственных органов, организаций и граждан, является их соответствие действующим в государственных органах и организациях перечням сведений, подлежащих засекречиванию. При засекречивании этих сведений их носителям присваивается соответствующий гриф секретности.

2. При невозможности идентификации полученных (разработанных) сведений с перечнем сведений, подлежащих засекречиванию, должностные лица государственных органов и организаций, граждане обязаны обеспе-

⁶⁶ См.: Закон Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-110 «О государственной тайне» (статья 11); Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-1 «О государственных секторах» (статья 19); Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (статья 10).

чить предварительное засекречивание полученных (разработанных) сведений в соответствии с предполагаемой степенью секретности и в месячный срок направить в адрес должностного лица, утвердившего соответствующий перечень сведений, подлежащих засекречиванию, предложения по его дополнению (изменению).

Должностные лица, утвердившие перечень сведений, подлежащих засекречиванию, обязаны в течение трех месяцев организовать экспертную оценку поступивших предложений и принять решение по дополнению (изменению) действующего перечня или снятию предварительно присвоенного сведениям грифа секретности. Порядок засекречивания сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей определяется правительством.

3. Срок засекречивания сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей не должен превышать 30 лет. В исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению уполномоченного государственного органа по защите государственных секретов.

Порядок засекречивания базируется на принципе соответствия информации действующему в государственном органе или организации перечню сведений, подлежащих засекречиванию.

Степень секретности определяется государственными органами и иными организациями, наделенными полномочием по отнесению сведений к государственным секретам. Основу для разработки перечней сведений, подлежащих засекречиванию, составляют экспертные оценки. Утверждение проектов перечней возлагается на руководителей государственных органов и иных организаций, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам. Перечни в обязательном порядке направляются на согласование в уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов. Утвержденные перечни доводятся до заинтересованных государственных органов, организаций, действующих в сфере ведения государственного органа, в части их касающейся⁶⁷.

Моментом возникновения прав на государственные секреты считается дата установления ограничений на распространение или предоставление сведений и иных мер защиты, т. е. дата засекречивания. Однако объектом правоотношений сведения, разглашение или утрата которых может повлечь тяжкие последствия или существенный вред национальной безопасности, становятся значительно раньше. В связи с этим возникает вопрос о своевременности засекречивания, особенно актуальный для организаций, выполняющих научно-технические разработки в динамично развивающихся отраслях оборонной промышленности. Темпы появления новых результатов деятельности таких организаций опережают темпы внесения изменений в соответствующий перечень.

⁶⁷ См., например, постановление Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 г. № 389 «Об утверждении Правил разработки ведомственных (отраслевых) перечней сведений, подлежащих засекречиванию».

На практике засекречивание нередко осуществляется не путем сопоставления имеющихся сведений с перечнями, а путем нахождения в информационном потоке сведений, соответствующих признакам государственных секретов, закрепленным в нормативном определении. В такой ситуации уместно применение следующего порядка засекречивания: выделение из общего информационного потока сведений, отвечающих признакам государственных секретов; сопоставление этих сведений с перечнями сведений, подлежащих засекречиванию; в случае обнаружения логической связи – определение степени секретности сведений и проставление грифа секретности на носителе; в случае несовпадения сведений с категориями перечня – анализ сведений на предмет соответствия признакам государственных секретов; при установлении соответствия рассматриваемых сведений признакам государственных секретов – инициирование внесения изменений в перечень сведений, подлежащих засекречиванию.

Большинство государств – участников СНГ в целях защиты сведений, не подпадающих под категории существующих перечней, но соответствующих признакам государственных секретов, ввели механизм предварительного засекречивания⁶⁸. Данный механизм задуман в качестве временной меры организационного характера, направленной на краткосрочное сдерживание (мораторий) распространения сведений, однако в силу того, что он затрагивает конституционные права граждан, его правовая регламентация должна быть полноценной.

Механизм предварительного засекречивания позволяет реализовать принцип своевременности отнесения сведений к государственным секретам. Однако законодательное закрепление этого механизма порождает целый спектр правоотношений. Для соблюдения баланса интересов личности, общества и государства необходимо четко регламентировать момент возникновения и прекращения права на тайну и корреспондирующего ему права на доступ к информации.

В Республике Казахстан пункт 3 статьи 20 Закона от 15 марта 1999 года № 349-І «О государственных секретах» был дополнен частью второй о сроках засекречивания сведений, раскрывающих содержание тестов и кодов правильных ответов к ним, используемых при проведении единого национального тестирования, комплексного тестирования и других видов тестирования, проводимых за счет бюджетных средств. Такие сроки устанавливаются ежегодно с момента формирования содержания тестов и кодов правильных ответов к ним до окончания процедуры тестирования⁶⁹.

В большинстве государств СНГ срок засекречивания сведений и их носителей законодательно ограничен (как правило, устанавливается, что срок не

⁶⁸ См., например: статью 13 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне»; статью 10 Закона Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ІІQ «О государственной тайне»; статью 20 Закона Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-І «О государственных секретах».

⁶⁹ См.: Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 320-ІІІ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам образования».

должен превышать 30 лет, но в исключительных случаях он может быть продлен по решению компетентного государственного органа⁷⁰).

Согласно статье 9 Закона от 14 апреля 1994 года № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», например, в этой республике *«рассекречивание информации производится в сроки, установленные при ее засекречивании, если не принято решение об их продлении в установленном порядке»*, однако максимальный срок засекречивания в Законе не регламентируется. В Законе Республики Узбекистан от 7 мая 1993 года № 848-ХП «О защите государственных секретов» максимальный срок засекречивания также не определен, но статьей 7 установлена периодичность проверки (каждые пять лет) обоснованности засекречивания информации путем пересмотра перечней сведений, подлежащих засекречиванию.

Законом Республики Молдова от 29 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» установлен неограниченный срок засекречивания для сведений о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную или оперативно-разыскную деятельность (часть (2) статьи 13).

В ряде государств сроки засекречивания соотносятся со степенями секретности сведений. Так, согласно Закону Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» сведения, имеющие степень секретности «Особой важности» или «Совершенно секретно», должны охраняться до 30 лет, а сведения, имеющие степень секретности «Секретно», – до 10 лет. Законом Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» закреплены следующие сроки засекречивания: для государственной тайны – до 30 лет; для служебной тайны – до 10 лет (статья 22). Закон Республики Молдова «О государственной тайне» максимально дифференцирует сроки засекречивания: распространение сведений со степенью секретности «Совершенно секретно» ограничивается на срок до 25 лет; сведений со степенью секретности «Секретно» – до 15 лет; сведений со степенью секретности «Конфиденциально» – до 10 лет; сведений со степенью секретности «Ограниченного пользования» – до 5 лет (статья 13).

Оправдан подход законодателя Республики Таджикистан, закрепленный в части 4 статьи 24 Закона от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах», согласно которому при отнесении категорий сведений к государственной тайне определяется и срок их засекречивания (для каждой категории отнесенных к государственным секретам сведений установлен свой срок); при этом для некоторых категорий сведений предусмотрено постоянное засекречивание.

В Украине, как следует из положений Закона от 21 января 1994 года № 3855-ХП «О государственной тайне», засекречиваются только носители сведений, сами сведения подлежат отнесению к государственным секретам. Однако применение такого подхода может быть осложнено тем, что объектом системы

⁷⁰ См., например: статью 13 Закона Азербайджанской Республики «О государственной тайне» и статью 13 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

защиты государственных секретов в целом и ее механизмов в частности являются сами сведения, а не их носители. Защита носителей сведений, предполагающая сохранение в неизменном виде вещей (материальных ценностей), обеспечивается стандартами эксплуатации. В рамках режима секретности устанавливается только порядок оборота носителей (например, в рамках секретного делопроизводства).

Статья 22. Реквизиты носителей сведений, составляющих государственные секреты

1. На носители сведений, составляющих государственные секреты, наносятся реквизиты, включающие следующие данные:

- о степени секретности содержащихся в носителе сведений со ссылкой на соответствующий пункт действующего в данном государственном органе или организации перечня сведений, подлежащих засекречиванию;**
- о государственном органе или организации, осуществивших засекречивание носителя;**
- о регистрационном номере;**
- о дате или условии рассекречивания сведений либо о событии, после наступления которого сведения будут рассекречены.**

При невозможности нанесения таких реквизитов на носители сведений, составляющих государственные секреты, такие данные указываются в сопроводительной документации на эти носители.

2. Если носитель содержит составные части с различными степенями секретности, каждой из этих составных частей присваивается соответствующий гриф секретности, а носителю в целом присваивается гриф секретности, соответствующий тому грифу секретности, который присваивается его составной части, имеющей высшую для данного носителя степень секретности сведений.

3. Помимо перечисленных в настоящей статье реквизитов на носителе и (или) в сопроводительной документации к нему могут проставляться дополнительные отметки, определяющие полномочия должностных лиц по ознакомлению с содержащимися в этом носителе сведениями.

Модельный закон устанавливает единый стандарт на оформление носителей сведений, составляющих государственные секреты (в том числе и на оформление документов). В комментируемой статье определен перечень реквизитов, которые должны быть нанесены на носители секретных сведений или указаны в сопроводительной документации к этим носителям.

Помимо общепринятых реквизитов на носителях секретных сведений согласно модельному закону необходимо указывать информацию о государственном органе или организации, осуществивших засекречивание носителя; о дате или условии рассекречивания сведений либо о событии, после наступления которого, сведения будут рассекречены. При этом в законах большинства госу-

дарств – участников СНГ нет норм об обязательном нанесении реквизитов на носители секретных сведений, так как реквизиты позволяют идентифицировать секретные сведения и тем самым ослабляют их безопасность.

Для сведений, составляющих государственные секреты, установлены три степени секретности, а для их носителей три соответствующих этим степеням грифа секретности. Данная статья модельного закона регламентирует дифференцированный подход к определению степени секретности составных частей носителя сведений, составляющих государственные секреты.

Модельный закон содержит нетрадиционный механизм засекречивания и рассекречивания носителей сведений, составляющих государственные секреты (наряду с механизмом засекречивания и рассекречивания самих сведений). Данный механизм создан на основе юридической конструкции, определяющей, что в основе защиты государственных секретов лежит запрет не только на распространение сведений, составляющих государственные секреты, но и на доступ к их носителям. Традиционный механизм предполагает, что первично засекречивание и рассекречивание сведений, а порядок оборота их носителей определяется по правовому режиму пользования сведениями. Именно поэтому существуют понятия «степень секретности» как определяющее и «гриф секретности» как отражение степени в реквизите, идентифицирующем носитель.

Фактически в модельном законе введено два правовых режима: режим оборота информации (неимущественного объекта имущественных прав) и режим пользования вещами (носителями). Такой подход требует детальной проработки взаимосвязей данных режимов, так как их рассинхронизация может привести к разглашению или несвоевременному рассекречиванию государственных секретов.

Глава 5. РАССЕКРЕЧИВАНИЕ СВЕДЕНИЙ И ИХ НОСИТЕЛЕЙ

Пятая глава модельного закона включает три статьи, регламентирующие основания и порядок рассекречивания сведений и их носителей, а также порядок исполнения запросов граждан, государственных органов и организаций о рассекречивании сведений.

Статья 23. Основания рассекречивания сведений

1. Основаниями для рассекречивания сведений являются:

- принятие международных обязательств по открытому обмену сведениями, составляющими государственные секреты;**
- изменение объективных обстоятельств, вследствие чего дальнейшая защита сведений, составляющих государственные секреты, является нецелесообразной;**
- исключение из сведений, относимых к государственным секретам, сведений, определенных главой 3 настоящего Закона;**

– окончание срока засекречивания сведений, составляющих государственные секреты;

– необходимость использования результатов оперативно-разыскной деятельности в уголовном процессе.

2. Государственные органы и организации, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, обязаны периодически, но не реже, чем через каждые пять лет, пересматривать содержание действующих в этих органах и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности.

3. Правом изменения действующих в государственных органах и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, наделяются утвердившие их руководители, которые несут персональную ответственность за обоснованность принятых ими решений по рассекречиванию сведений. Решения указанных руководителей, связанные с изменением перечня сведений, подлежащих засекречиванию, подлежат согласованию с уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов и Комитетом национальной безопасности.

В модельном законе и в национальном законодательстве большинства государств – участников СНГ рассекречивание рассматривается как снятие ограничений на распространение информации. По сути, рассекречивание представляет собой правоотношение с отлагательным условием в виде определенного срока либо события.

В качестве типичных оснований для рассекречивания сведений в государствах СНГ, как правило, рассматривают:

1) наступление обстоятельств, при которых защита секретных сведений становится нецелесообразной вследствие ненужности этих сведений в дальнейшем (невозможности извлечь из них полезные свойства) или неопасности их разглашения. Кроме того, о нецелесообразности засекречивания свидетельствует превышение затрат на защиту государственных секретов над ценностью самой информации;

2) принятие государством международных обязательств по открытому обмену сведениями, составляющими государственные секреты. Государственные секреты как правовой институт имеют производное происхождение. Становление этого института обусловлено международно-правовыми предпосылками. Международные договоренности могут привести к отмене режима секретности либо к изменению срока засекречивания (если бы государства отказались от геополитической конкуренции и, как следствие, от шпионажа, в государственных секретах вообще не было бы необходимости);

3) окончание срока засекречивания сведений, составляющих государственные секреты.

Модельным законом и нормативными правовыми актами ряда государств СНГ закреплены и другие основания для рассекречивания, например, такие как необходимость использования в уголовном процессе результатов оперативно-разыскной деятельности или необоснованное засекречивание. Последнее основание является примером компенсационного механизма. Так как в основе процедуры засекречивания лежит субъективная оценка (суждение), риск принятия ошибочных решений должен компенсироваться механизмом отмены необоснованного засекречивания.

Правом изменения действующих в государственных органах и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, наделены утвердившие их руководители. Для обеспечения баланса интересов личности, общества и государства законодательно создается принудительный механизм пересмотра содержания действующих в государственных органах и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности.

Модельным законом установлена обязательная периодичность (не реже, чем через каждые пять лет) пересмотра содержания таких перечней. Такая норма есть в большинстве законов государств – участников СНГ⁷¹. Необходимость пересмотра перечней обусловлена спецификой самой системы засекречивания и рассекречивания. Генерирование информационных ресурсов происходит непрерывно, часть из них засекречивается. В результате объем государственных секретов накапливается, а качество защиты элементов данного информационного массива уменьшается. Кроме того, информационные интересы государства динамичны, распространение определенных категорий сведений со временем перестает негативно влиять на национальную безопасность, появляются новые угрозы. Рассекречивание утративших свою значимость сведений высвобождает ресурсы, используемые для их защиты, и позволяет органам власти переключиться на защиту действительно важной информации.

В законодательстве государств СНГ субъекты процедуры рассекречивания, как правило, дифференцируются в зависимости от оснований рассекречивания. В качестве субъектов могут выступать: государственные органы и организации, наделенные полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам (рассекречивание проводится путем внесения изменений в перечень сведений, подлежащих засекречиванию); государственные органы и организации, использующие в своей деятельности государственные секреты (рассекречивание проводится на основании истечения срока их засекречивания); суды (рассекречивание необоснованно засекреченных сведений – в тех странах, где данное основание предусмотрено); государственные архивы, являющиеся специальным субъектом рассекречивания, в случае делегирования им таких полномочий (рассекречивание по истечении срока засекречивания архивных документов).

⁷¹ См., например, статью 15 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне»; статью 13 Закона Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ПQ «О государственной тайне»; статью 9 Закона Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 84-I «О защите государственных секретов».

Процедура рассекречивания предусматривает снятие ограничений на распространение информации, однако рассекречивание не тождественно обнародованию⁷².

Статья 24. Порядок рассекречивания носителей сведений

1. Носители сведений, составляющих государственные секреты, рассекречиваются не позднее сроков, установленных при их засекречивании. До истечения этих сроков носители подлежат рассекречиванию, если изменены положения действующего в государственном органе или организации перечня, на основании которого они были засекречены.

В исключительных случаях право продления первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государственные секреты, предоставляется руководителям государственных органов и организаций, наделенным полномочиями по отнесению соответствующих сведений к государственным секретам, на основании заключения назначенной ими в установленном порядке экспертной комиссии.

2. Руководители государственных органов и организаций наделяются полномочиями по рассекречиванию носителей сведений, необоснованно засекреченных подчиненными им должностными лицами.

Руководители государственных архивов наделяются полномочиями по рассекречиванию носителей сведений, составляющих государственные секреты, находящихся на хранении в закрытых фондах этих архивов, в случае делегирования им таких полномочий организацией-фондообразователем или ее правопреемником. В случае ликвидации организации-фондообразователя и отсутствия ее правопреемника вопрос о порядке рассекречивания носителей сведений, составляющих государственные секреты, рассматривается уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов.

3. Порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственные секреты, определяется правительством.

Рассекречивание носителя сведений заключается в аннулировании грифа секретности на нем. Однако применение к носителям государственных секретов процедур рассекречивания и засекречивания не вполне корректно. Данные процедуры могут выполняться в отношении информации, но не материальных объектов (вещей) и физических полей.

Изменение грифа секретности материальных носителей сведений, отнесенных к государственным секретам, осуществляется в случае изменения степени секретности содержащихся в них сведений. Несмотря на то, что одним из оснований для рассекречивания является истечение сроков засекречивания – наступление указанных сроков не влечет автоматического рассекречивания, а

⁷² См. комментарий к статье 24 настоящего модельного закона.

только создает основание для инициирования соответствующей процедуры (и, соответственно, начала течения срока ее реализации).

Казалось бы, рассекречивание сведений автоматически должно повлечь за собой и снятие ограничительных грифов с их носителей. Однако основанием для рассекречивания носителей, содержащих сведения, составляющие государственные секреты, является внесение изменений в перечень сведений, подлежащих засекречиванию, влекущее исключение таких сведений из перечня. Поэтому фактически следует различать два вида сроков рассекречивания носителей: срок осуществления самой административной процедуры и срок, по прошествии которого происходит их рассекречивание (аннулирование ограничительных грифов).

В части (2) статьи 15 действующего закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» определено, что изменение грифа секретности в связи с уменьшением степени секретности категорий сведений, предусмотренных в Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне, и в ведомственных перечнях сведений, подлежащих засекречиванию, осуществляется в шестимесячный срок. В остальных случаях изменение грифа секретности материальных носителей сведений, отнесенных к государственной тайне, осуществляется в трехмесячный срок со дня уменьшения степени секретности содержащихся в них сведений.

В исключительных случаях на основании заключения экспертной комиссии сроки засекречивания носителей сведений, составляющих государственные секреты, могут быть продлены руководителями государственных органов и организаций, наделенными полномочиями по отнесению соответствующих сведений к государственным секретам.

Поскольку засекречивание – процедура, в основе которой лежит субъективное суждение, для исправления возможных ошибок необходимо было закрепить в законе механизм предотвращения необоснованного засекречивания. Часть вторая комментируемой статьи предоставляет руководителям государственных органов и организаций право рассекречивать носители сведений, необоснованно засекреченные подчиненными им должностными лицами.

Законодатели Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан разделили процедуры рассекречивания сведений и их носителей. Эти процедуры регламентируются отдельными статьями в национальных законах названных стран⁷³.

Рассекречивание не тождественно обнародованию. Рассекреченные материалы, как правило, не публикуются в обязательном порядке, не выкладываются в открытые телекоммуникационные сети. Более того, рассекречивание – это не снятие ограничений на распространение, а по сути – реституция, восстановление правового статуса информации (до засекречивания она могла составлять, например, коммерческую или профессиональную тайну).

⁷³ См.: статьи 13 и 14 Закона Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ПQ «О государственной тайне» и Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»; статьи 26 и 27 Закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1095 «О государственных секретах».

Единственным инициатором рассекречивания является государство, заинтересованное в оптимизации расходов на хранение секретов.

Особенности строения правового механизма защиты государственных секретов делают процедуру засекречивания проще процедуры рассекречивания. На практике это нередко приводит к увеличению объема сведений, составляющие государственные секреты. Так, например, на парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации отмечалось: «За период 2002–2008 годов было рассекречено всего 63% от планового объема документов»⁷⁴.

Соблюдению порядка и сроков рассекречивания могло бы способствовать установление общественного (парламентского) контроля за деятельностью в этой сфере.

Статья 25. Исполнение запросов граждан, государственных органов и организаций о рассекречивании сведений

1. Граждане, государственные органы и организации вправе обратиться в государственные органы и организации с запросом о рассекречивании сведений, отнесенных к государственным секретам.

2. Государственные органы и организации, в том числе и государственные архивы, получившие такой запрос, обязаны в срок до одного месяца рассмотреть его и дать мотивированный ответ по существу запроса. Если они не правомочны решить вопрос о рассекречивании запрашиваемых сведений, то запрос передается в государственный орган, наделенный такими полномочиями, либо в уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов, о чем уведомляются граждане, государственные органы и организации, подавшие запрос.

3. Исполнение запросов граждан, государственных органов и организаций осуществляется в соответствии с законодательством.

Впервые статья, регулирующая порядок исполнения запросов о рассекречивании сведений появилась в Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» (статья 15). Позднее подобные правовые нормы были закреплены в законах ряда других государств – участников СНГ, в частности в Законе Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 года № 733-ПQ «О государственной тайне» (статья 15), Законе Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-1 «О государственных секретах» (статья 24), Законе Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» (статья 17), Законе Республики Таджикистан от 18 марта 2014 года № 1185 «О государственных секретах» (статья 28).

Засекречивание – процедура, в основе которой лежит субъективное суждение, однако вероятность совершения ошибки компенсируется наличием механизма обжалования необоснованного засекречивания. В комментируемой статье модельного закона определено, что граждане, государственные органы и

⁷⁴ См.: Законодательство о государственной тайне: вчера, сегодня, завтра. М., 2009. С. 18.

организации вправе обратиться в государственные органы и организации с запросом о рассекречивании сведений, отнесенных к государственным секретам. Данная статья регламентирует процедуру рассмотрения подобного запроса. Однако в отличие, например, от действующих сегодня законов Азербайджанской Республики и Республики Молдова, модельный закон не возлагает на должностных лиц ответственность за нерассмотрение запроса по существу.

В Российской Федерации и Республике Молдова обоснованность засекречивания может быть обжалована в суде. Подобную норму включал и утративший силу в 2014 году Закон Республики Таджикистан «О государственной тайне», однако действующий Закон от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» такой нормы не содержит.

Закон Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» дает право гражданам и юридическим лицам *«внести должностным лицам, предоставившим гриф секретности материальному носителю секретной информации, обязательное для рассмотрения мотивированное предложение о рассекречивании этого носителя информации»* (статья 17). Статьей 12 данного Закона определено: *«При включении в Свод сведений, составляющих государственную тайну, или в развернутые перечни этих сведений информации, не отвечающей категориям и требованиям, предусмотренным статьей 8, или нарушении установленного порядка отнесения информации к государственной тайне, заинтересованные граждане и юридические лица имеют право обжаловать соответствующие решения в суде».*

Глава 6. РАСПОРЯЖЕНИЕ СВЕДЕНИЯМИ, СОСТАВЛЯЮЩИМИ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЕКРЕТЫ

В трех статьях настоящей главы определен порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, государственными органами и организациями в случаях выполнения ими совместных и других работ и порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам.

Статья 26. Передача сведений, составляющих государственные секреты, государственными органами и организациями

1. Передача сведений, составляющих государственные секреты, осуществляется государственными органами и организациями, не состоящими в отношениях подчиненности и не выполняющими совместных работ, с санкции государственного органа, в распоряжении которого в соответствии со статьей 16 настоящего Закона находятся эти сведения.

2. Государственные органы и организации, запрашивающие сведения, составляющие государственные секреты, обязаны создать условия, обеспечивающие защиту этих сведений. Их руководители несут персо-

нальную ответственность за соблюдение установленного порядка по ознакомлению со сведениями, составляющими государственные секреты.

Обязательным условием для передачи сведений, составляющих государственные секреты, государственным органам и организациям является выполнение ими требований настоящего Закона.

3. Порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, государственными органами и организациями определяется правительством.

По общему правилу порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, государственными органами и организациями определяется правительством. Вопросы передачи сведений, составляющих государственные секреты, регламентируются нормативными актами об обеспечении режима секретности. Пример такого документа – Инструкция по обеспечению режима секретности в Республике Казахстан, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2000 года № 360-16. Руководители государственных органов и организаций несут персональную ответственность за соблюдение установленного порядка и правил.

В законодательстве закреплено два ограничения на передачу сведений, составляющих государственные секреты:

целью передачи указанных сведений должно быть осуществление должностных полномочий или проведение работ с использованием государственных секретов;

объем передаваемой информации не должен превышать минимума, необходимого для достижения вышеназванных целей.

Пункт второй комментируемой статьи содержит требование об обеспечении защиты государственных секретов. Следовательно, передача сведений, составляющих государственные секреты, допустима только в том случае, когда принимающая организация имеет разрешение на проведение работ с использованием таких сведений: лицензию – по Закону Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» (статья 27); допуск к государственным секретам – по Закону Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» (статьи 30–32); сертификат безопасности – по Закону Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» (часть (1) статьи 32).

Необходимость передачи сведений, составляющих государственные секреты, государственными органами и организациями, не состоящими в отношениях подчиненности и не выполняющими совместных работ, может возникнуть, например, при передаче заказа на проведение работ, связанных с использованием таких сведений, в организацию другой ведомственной принадлежности. Примером может служить конверсионное использование в гражданской сфере результатов работ оборонного значения. Решение о возможности такой передачи принимается органом государственной власти, в распоряжении кото-

рого находятся эти сведения⁷⁵. Под результатами работ оборонного значения при этом понимается любого вида отчетная, научно-техническая и другая документация, любые другие носители сведений, в том числе составляющих государственные секреты, по научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам, а также полученные в результате НИОКР образцы вооружения, военной техники, изделий, в том числе и секретные.

Передача может осуществляться посредством направления носителей соответствующих сведений от одного субъекта другому (через органы государственной фельдъегерской связи), или проведения процедуры сдачи-приемки.

Статья 27. Передача сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ

1. Передача сведений, составляющих государственные секреты, организациям или гражданам в связи с выполнением совместных и других работ осуществляется заказчиком этих работ с разрешения государственного органа, в распоряжении которого в соответствии со статьей 16 настоящего Закона находятся соответствующие сведения, и только в объеме, необходимом для выполнения данных работ. При этом до передачи сведений, составляющих государственные секреты, заказчик обязан убедиться в наличии у организации разрешения на проведение работ с использованием сведений соответствующей степени секретности, а у граждан – соответствующего допуска.

2. Организации при проведении совместных и других работ (получении государственных заказов) и возникновении в связи с этим необходимости в использовании сведений, составляющих государственные секреты, могут заключать с другими организациями договоры об использовании услуг их структурных подразделений по защите государственных секретов, о чем делается соответствующая отметка в разрешениях на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты, обеих договаривающихся сторон.

В договоре на проведение совместных и других работ, заключенном в установленном порядке, предусматриваются взаимные обязательства сторон по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственные секреты, как в процессе проведения работ, так и по их завершении, а также условия финансирования работ (услуг) по защите сведений, составляющих государственные секреты.

3. Организация контроля за защитой государственных секретов при проведении совместных и других работ возлагается на заказчика этих работ в соответствии с положениями заключенного сторонами договора.

⁷⁵ См.: совместный приказ Министра обороны Республики Казахстан от 14 декабря 2000 г. № 323 и Председателя Агентства Республики Казахстан по защите государственных секретов от 15 декабря 2000 г. № 11 «Об утверждении Правил передачи результатов работ оборонного значения, которые могут быть использованы в конверсионной сфере».

При нарушении исполнителем в ходе совместных и других работ взятых на себя обязательств по защите государственных секретов заказчик вправе приостановить выполнение заказа до устранения нарушений, а при повторных нарушениях – поставить вопрос об аннулировании заказа и разрешения на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты, и о привлечении виновных лиц к ответственности. При этом материальный ущерб, нанесенный исполнителем государству в лице заказчика, подлежит взысканию в соответствии с законодательством.

4. Порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ, определяется правительством.

Согласно пункту 4 комментируемой статьи порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ определяется правительством. Руководители организаций несут персональную ответственность за соблюдение установленного порядка и правил.

В Республике Казахстан, например, Правила передачи сведений, составляющих государственные секреты, в связи с выполнением совместных и других работ были утверждены еще до принятия настоящего модельного закона⁷⁶. Под совместными секретными работами в этих Правилах понимаются работы, проводимые между организацией-заказчиком и организацией-исполнителем с использованием сведений, составляющих государственные секреты. Для организации проведения таких работ предусмотрен типовой договор⁷⁷. В последующем Правила в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 января 2012 г. № 122 были дополнены специальным пунктом (пункт 1-1), содержащим определения основных понятий, характеризующих процесс передачи охраняемых сведений:

организация-заказчик – государственный орган или государственная организация, являющиеся заказчиками работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственные секреты;

организация-исполнитель – государственные и негосударственные (коммерческие) организации, исполняющие определенный заказ организации-заказчика, для исполнения которого требуются совершенно секретные и секретные материалы (изделия), носители сведений (бумажные и электронные), составляющие государственные секреты.

Сведения, составляющие государственные секреты, могут быть переданы и гражданам. Передача таких сведений гражданам в связи с выполнением совместных и других работ возможна только при наличии у них допуска соответствующей формы. В Республике Армения согласно Закону от 3 декабря 1996

⁷⁶ См.: постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2001 г. № 743.

⁷⁷ См.: приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по защите государственных секретов от 05 июля 2001 г. № 14.

года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» вместо понятия «допуск» используется понятие «право на осведомленность в государственной и служебной тайне» (статья 20).

Передача сведений, составляющих государственные секреты, организациям или гражданам в связи с выполнением совместных и других работ, осуществляется заказчиком этих работ с разрешения государственного органа, в распоряжении которого находятся соответствующие сведения, и только в объеме, необходимом для выполнения этих работ. Организация, запрашивающая сведения, составляющие государственные секреты, должна иметь разрешение на проведение работ с использованием таких сведений и обязана создать условия, обеспечивающие их защиту.

В целях создания и обеспечения условий, необходимых для проведения работ с использованием составляющих государственные секреты сведений, организация, запрашивающая такие сведения, имеет право использовать на договорных условиях услуги структурных подразделений по защите государственных секретов других организаций, имеющих разрешение на проведение работ с использованием таких сведений. В Российской Федерации и Азербайджанской Республике – услуги такого рода могут оказывать только государственные организации⁷⁸. В договорах на оказание услуг предусматриваются взаимные обязательства организаций по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственные секреты. Заключение договора об использовании услуг другой организации не исключает для организации, запрашивающей секретные сведения, необходимости получения разрешения на работу с ними.

Спорные ситуации, предусмотренные пунктом 3 комментируемой статьи, могут быть разрешены как вышестоящими органами, так и в судебном порядке.

Статья 28. Порядок передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам

1. Для принятия решения о передаче конкретных сведений, составляющих государственные секреты, иностранному государству государственные органы вносят в уполномоченный орган по защите государственных секретов мотивированное предложение, согласованное с государственными органами, наделенными в соответствии со статьей 16 настоящего Закона полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственные секреты.

2. Уполномоченный государственный орган по защите государственных секретов выносит экспертное заключение о возможности и целесообразности передачи этих сведений.

3. Решение о передаче сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам принимается правительством при наличии экспертного заключения уполномоченного государственного органа

⁷⁸ См.: статью 17 Закона Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ПQ «О государственной тайне» и статью 17 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

по защите государственных секретов, если иное не предусмотрено международными договорами.

4. Обязательства принимающей стороны по защите передаваемых ей сведений предусматриваются заключаемым с ней договором.

5. Правила передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам определяются правительством.

Передача государственных секретов может носить как внутригосударственный, так и международный характер. Передачей сведений другим государствам является доведение до иностранного государства (уполномоченного им представителя) каким-либо способом (передача, пересылка, ознакомление, обеспечение доступа) указанных сведений.

На практике передача сведений, составляющих государственные секреты, иностранному государству рассматривается как угроза их сохранности и осуществляется в исключительных случаях. Однако современные интеграционные процессы, а также необходимость обеспечения защиты от новых угроз регионального и глобального характера (терроризм, наркобизнес и т. д.) требуют расширения международного информационного обмена, в том числе в сфере государственных секретов.

Согласно пункту 5 данной статьи модельного закона правила передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам определяются правительством. В Российской Федерации и Республике Казахстан, например, документы о передаче сведений были утверждены еще до принятия настоящего модельного закона⁷⁹. Указанными странами накоплен определенный опыт работы в этом направлении.

По общему правилу решение о передаче сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам принимается правительством при наличии экспертного заключения уполномоченного государственного органа (Межведомственной комиссии по защите государственной тайны в Российской Федерации и Республике Молдова, например) о возможности передачи таких сведений. Обязательства принимающей стороны по защите передаваемых ей сведений предусматриваются заключаемым с ней договором. Международными договорами может быть установлен другой порядок передачи секретных сведений.

Субъектами международных отношений по поводу распоряжения государственными секретами могут выступать не только иностранные государства, но и международные организации (например, Интерпол, ОДКБ) и межгосударственные образования (например, СНГ). Развитие законодательства государств – участников СНГ в сфере государственных секретов идет по пути включения международных организаций в состав субъектов передачи секретов. Эта тенденция нашла отражение в законах Республики Молдова, Республики Беларусь,

⁷⁹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 1997 г. № 973 «Об утверждении Положения о подготовке к передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам»; постановление Правительства Республики Казахстан от 23 октября 2001 г. № 1355 «Об утверждении Правил передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам».

Кыргызской Республики и Республики Таджикистан. В соответствующих статьях этих законов адресатами передачи секретов наряду с иностранными государствами называются международные организации⁸⁰ и межгосударственные образования⁸¹.

В государствах – участниках СНГ существует два основных механизма передачи государственных секретов иностранным государствам, международным организациям, межгосударственным образованиям⁸²:

в случае отсутствия договора с государством решение о передаче государственной тайны принимается президентом на основании обязательства получателя о защите полученных секретов;

при наличии договора о защите государственных секретов передачу служебной тайны разрешает руководитель государственного органа и иной организации, наделенной полномочием по отнесению сведений к государственным секретам.

Так, например, Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-З «О государственных секретах» предусматривает возможность передачи государственных секретов иностранным государствам, международным организациям, межгосударственным образованиям. Согласно статье 27 данного Закона решение о такой передаче принимается Президентом при наличии обязательства иностранного государства, международной организации, межгосударственного образования о защите государственных секретов. Решение о передаче служебной тайны иностранным государствам, международным организациям, межгосударственным образованиям принимается руководителями государственных органов и иных организаций, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, при наличии соответствующего международного договора.

Договор, как правило, оформляется в виде соглашения о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов, которым предусматривается передача сведений, составляющих государственные секреты (государственную и служебную тайну). В соглашении указывается уполномоченный орган другого государства, получающий сведения, устанавливается порядок возмещения ущерба в случае невыполнения принимающей стороной взятых на себя обязательств⁸³.

Аналогичная норма содержится и в Законе Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне», статьей 17 которого определено, что при наличии международного договора сведения, со-

⁸⁰ См.: статью 21 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне»; пункт 10 статьи 1 Закона Кыргызской Республики от 18 мая 2013 г. № 74 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О защите государственных секретов Кыргызской Республики"».

⁸¹ См.: статью 27 Закона Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах»; статью 31 Закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1095 «О государственных секретах».

⁸² См., например: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 3 декабря 2004 г. № 1541 «О некоторых вопросах передачи другим государствам сведений, составляющих государственные секреты».

⁸³ См., например: Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о взаимном обеспечении защиты государственных секретов Республики Беларусь и государственной тайны Российской Федерации от 20 января 2003 г. (Минск).

ставляющие государственную тайну, могут быть переданы другим государствам по решению Правительства, а сведения, составляющие служебную тайну, могут быть переданы государственными органами самостоятельно.

Передача сведений осуществляется на основании решения правительства в соответствии с процедурами, предусмотренными международным договором и действующими нормативными правовыми актами. Руководители государственных органов и организаций несут персональную ответственность за соблюдение установленного порядка и правил.

Согласно статье 17 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 года № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» основанием для передачи секретной информации другому государству являются вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, предусматривающие обязательства сторон по защите передаваемой секретной информации.

Анализ процедуры передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам был бы неполным без рассмотрения понятия «*межгосударственные секреты*» (близкого по содержанию, но не тождественного понятию «сведения, составляющие государственные секреты»). По мнению специалистов, к категории межгосударственных секретов можно отнести «*сведения, которые образуются при реализации совместной деятельности нескольких государств, направленной на достижение определенных целей (например, информация, накапливающаяся в координирующих органах стран НАТО или СНГ)*»⁸⁴. Международный информационный обмен сведениями, составляющими государственные секреты, не порождает межгосударственных секретов. Межгосударственные секреты как категория появляются в процессе деятельности межгосударственного образования (союза с общими целями и взаимными обязательствами по обеспечению безопасности) и служат целям обеспечения его безопасности. Условием их существования является создание межгосударственного органа (владельца или депозитария таких секретов) и взаимное согласование (признание) правил оборота подобных секретов.

Правомерность обладания межгосударственным образованием собственными секретами, а также законность получения им секретных сведений от других государств доказывает, например, правовая регламентация данных отношений в Союзном государстве Беларуси и России. Республика Беларусь и Российская Федерация имеют правовые основания для обладания собственными информационными ресурсами государственного значения. Отношения между Республикой Беларусь и Российской Федерацией в сфере оборота охраняемой информации регламентируются двусторонними соглашениями. Межгосударственными соглашениями определен такой механизм регулирования ее оборота, согласно которому охраняемая информация другого государства, а также информация созданная в процессе взаимодействия стран, защищается в пределах суверенитета каждой из сторон вне зависимости от правовой принадлежности данных сведений. Союзное государство также располагает собственными

⁸⁴ Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации: М. 2001. С. 103.

информационными ресурсами, защищаемыми в целях обеспечения его безопасности.

Право на защиту информационных ресурсов государственного значения в Союзном государстве вытекает из положений, закрепленных в пункте 1 статьи 2 договора от 8 декабря 1999 года «О создании Союзного государства» и в Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 24 января 2006 года «О регулировании вопросов собственности Союзного государства». Статья 3 названного Соглашения определяет, что Союзное государство выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством каждой из сторон, на равных началах с иными участниками этих отношений. Исходя из этого, можно сделать вывод о наличии у Союзного государства равных с Республикой Беларусь и Российской Федерацией правовых оснований для обладания собственными информационными ресурсами государственного значения и их защиты, а также для получения (после выполнения установленных законодательством процедур) секретных сведений Российской Федерации и Республики Беларусь.

Первым шагом к образованию межгосударственных секретов Содружества Независимых Государств стало формирование новой международно-правовой категории «секретная информация», которая характеризуется как сведения, составляющие государственные секреты одного из государств – участников СНГ. Это может быть секретная информация, выраженная в любой форме, полученная, переданная или образовавшаяся в процессе сотрудничества в рамках Содружества. Ее несанкционированное распространение может нанести ущерб безопасности и интересам государств-участников. В целях предотвращения возникновения возможного ущерба подобные сведения охраняются государствами Содружества в соответствии с их национальным законодательством, а в органах СНГ – в соответствии с заключенным в Минске Соглашением о защите секретной информации в рамках Содружества Независимых Государств от 25 октября 2013 года.

Глава 7. ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЕКРЕТОВ

Седьмая глава модельного закона включает наибольшее число статей (11) и представляется структурно перегруженной, хотя все охватываемые ею вопросы имеют непосредственное отношение к различным аспектам защиты секретов.

Защита государственных секретов государств – участников СНГ предусмотрена законодательством большинства государств Содружества. Однако модельный закон не определяет содержание понятия «защита государственных секретов» и не регламентирует средства и методы защиты.

Защита государственных секретов – это комплекс правовых, организационных, технических и иных мер, направленных на обеспечение безопасности сведений, составляющих государственные секреты, в целях предотвращения

наступления тяжких последствий или причинение существенного вреда национальной безопасности.

Под организационными (административными) мерами понимается создание такого порядка деятельности людей, оборота документов и использования мест хранения, который исключает возможность несанкционированного выбытия из обращения сведений, составляющих государственные секреты.

К правовым мерам защиты государственных секретов относятся договоры, заключаемые обладателями информации с ее пользователями и устанавливающие условия пользования государственными секретами, а также ответственность сторон за их нарушение.

Технические (программно-технические) меры защиты государственных секретов – это совокупность мероприятий, создающих препятствия для несанкционированного доступа к секретным сведениям, позволяющих контролировать оборот данных сведений и в первую очередь деятельность лиц, которые имеют доступ к информации ограниченного распространения. К ним относится использование средств защиты информации, в том числе криптографических, а также систем контроля и регистрации доступа к информации.

Национальные системы защиты государственных секретов ряда государств – участников СНГ имеют концептуальные особенности. Так, законодатели Республики Молдова и Украины обоснованно выделяют в системе мер защиты государственной тайны комплекс оперативно-разыскных мер⁸⁵. Во-первых, это соответствует действительности (законодательством большинства государств СНГ защита государственных секретов признана основным направлением деятельности для одного или нескольких субъектов оперативно-разыскной деятельности). Во-вторых, оперативно-разыскная деятельность является самостоятельным видом деятельности, а оперативно-разыскные меры не отражаются традиционной триадой правовых, организационных и технических мер защиты государственных секретов.

Законодатель Республики Таджикистан легитимизировал органы защиты государственной тайны и объединил их в «систему защиты государственной тайны»⁸⁶. Статья 44 Закона Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» определяет «оперативные меры защиты государственных секретов», осуществляемые в ходе разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности органами национальной безопасности и другими государственными органами, которым в соответствии с национальным законодательством предоставлено право осуществления такой деятельности.

В Кыргызской Республике, Туркменистане и Республике Узбекистан защита государственных секретов является обязанностью всех располагающих

⁸⁵ См. часть (1) статьи 26 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне» и статью 36 Закона Украины от 21 января 1994 г. № 3855-ХІІ «О государственной тайне».

⁸⁶ Редкоус В. М. Административно-правовая основа обеспечения национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Пятигорск. 2010. С. 314.

ими государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, воинских формирований, а также должностных лиц и граждан⁸⁷.

В статье 4 Закона Республики Узбекистан от 7 мая 1993 года № 848-ХП «О защите государственных секретов» закреплён механизм режимных объектов как способ защиты государственных секретов. Данный механизм традиционно входит в систему защиты секретов, однако зачастую регулируется закрытыми нормативными актами, хотя его регламентация в законе не повлияла бы на безопасность государственных секретов, так как факт существования подобного механизма не нуждается в засекречивании в отличие от методик (или тактик) защиты секретов.

Таким образом, можно сделать вывод, что защита государственных секретов как обособленный вид деятельности имеет следующие идентификационные характеристики:

1. Осуществляется комплексно. Законодательством большинства государств – участников СНГ установлено, что защита государственных секретов осуществляется посредством создания системы защиты государственных секретов. Системный подход в данном случае оправдан, так как несмотря на то, что отношения в сфере государственных секретов носят устойчивый, повторяющийся характер, универсальной меры (вида мер), позволяющей обеспечить безопасность государственных секретов во всем многообразии отношений, связанных с ними, не существует. Частью (1) статьи 4 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне», например, определено, что *«национальная система защиты государственной тайны включает совокупность органов защиты государственной тайны, методов и средств, используемых для защиты сведений, отнесенных к государственной тайне, и их материальных носителей, а также принятых в указанной сфере мер»*.

2. Осуществляется специальными субъектами. В законодательстве государств СНГ определены субъекты защиты государственных секретов. В ряде случаев они формируют обособленную подсистему системы субъектов правоотношений в данной сфере.

3. Осуществляется посредством применения специальной системы мер. Эта система традиционно включает правовые, организационные и технические меры. Отличительной особенностью является включение в данную систему подсистемы охраны государственных секретов.

Основным правовым средством защиты государственных секретов является такой административно-правовой режим, как режим секретности. Этот режим закреплён в законах ряда государств СНГ, в частности в Законе Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХП «О государственной тайне» (статьи 5, 12). В некоторых других странах данный режим вводится подзаконными актами. Закон Республики Таджикистан «О государственных секретах», например, определяет режим секретности как вводимый в порядке, установленном националь-

⁸⁷ См.: статью 16 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»; статью 3 Закона Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 84-1 «О защите государственных секретов»; статью 10 Закона Республики Узбекистан от 7 мая 1993 г. № 848-ХП «О защите государственных секретов».

ным правительством, *«особый режим деятельности государственных органов и организаций, а также их структурных подразделений, связанной с государственными секретами»* (статья 34).

Государственные секреты, представляющие значительную ценность для государства, как предмет правоотношений схожи по своим свойствам (и по правовым механизмам защиты, предусматривающим персональную ответственность) с источниками повышенной опасности.

Статья 29. Защита сведений, составляющих государственные секреты, при изменении форм собственности и функций субъектов правоотношений

1. Государственные органы и организации, располагающие сведениями, составляющими государственные секреты, в случаях изменения их функций, форм собственности, ликвидации или прекращения работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты, обязаны принять меры по обеспечению защиты этих сведений и их носителей. При этом носители сведений, составляющих государственные секреты, уничтожаются, сдаются на архивное хранение либо передаются в установленном порядке:

– правопреемнику государственного органа или организации, располагающих сведениями, составляющими государственные секреты, если этот правопреемник имеет полномочия на проведение работ с использованием указанных сведений;

– государственному органу, в распоряжении которого, согласно статье 16 настоящего Закона, находятся соответствующие сведения;

– другому государственному органу или организации по решению уполномоченного государственного органа по защите государственных секретов.

2. Порядок защиты сведений, составляющих государственные секреты, при изменении форм собственности и функций субъектов правоотношений определяется правительством.

Цель защиты государственных секретов – предупреждение наступления неблагоприятных последствий для национальной безопасности в результате использования данных секретов. Определение понятия государственных секретов связывает возможный ущерб национальной безопасности исключительно с таким их свойством, как конфиденциальность, и такими действиями, как разглашение (распространение) или утрата. Следовательно защита государственных секретов сводится к обеспечению их конфиденциальности. Однако информация – это ресурс, и целью защиты должно быть обеспечение максимально эффективного использования этого ресурса, включающего и государственные секреты.

Данная статья модельного закона является одной из основополагающих в сфере регулирования правоотношений между субъектами по вопросам распоряжения сведениями, составляющими государственные секреты. Ее нормы создают правовую основу решения вопросов защиты сведений и их носителей, которые скопились на предприятиях за время их функционирования в системе государственного управления.

Положения настоящей статьи предоставляют возможность избежать процесса несанкционированного присвоения государственной собственности в виде сведений, составляющих государственные секреты, и их носителей. Законом установлены возможные варианты передачи носителей сведений, составляющих государственные секреты. При изменении формы собственности, изменении функций субъекта правоотношений, ликвидации юридического лица или прекращении работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты, в обязательном порядке должны быть приняты меры по защите таких сведений и их носителей.

Закон предусматривает различные способы защиты сведений, составляющих государственные секреты, в случаях реорганизации (при слиянии, присоединении, разделении, выделении, преобразовании), ликвидации государственных органов и организаций и прекращения работ с использованием сведений, составляющих государственные секреты. Работы с использованием сведений, составляющих государственные секреты, могут быть прекращены, например, вследствие окончания срока действия разрешения на их проведение.

В каждом случае передача сведений, составляющих государственные секреты, должна быть санкционирована, а требования режима секретности сохранены, как и персональная ответственность за их безусловное обеспечение.

Определенная практика в этой области сложилась в Российской Федерации. Так, например, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 года № 63 был определен порядок и особенности допуска к государственной тайне руководителей и членов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. При этом в специальной форме подписки арбитражного управляющего (руководителя саморегулируемой организации) в связи с оформлением допуска к государственной тайне фиксируются его обязательства перед государством по соблюдению требований российского законодательства о государственной тайне.

Решения о передаче органом государственной власти, органом местного самоуправления, организацией сведений, составляющих государственную тайну, в случаях изменения их функций, форм собственности, ликвидации или прекращения работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, другому органу государственной власти, органу местного самоуправления, организации принимает Межведомственная комиссия по защите государственной тайны.

Статья 30. Допуск должностных лиц, граждан и иностранцев к государственным секретам

1. Допуск должностных лиц и граждан к государственным секретам предусматривает:

– принятие на себя письменных обязательств перед государством по неразглашению доверенных им сведений, составляющих государственные секреты;

– согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии со статьей 33 настоящего Закона;

– письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;

– ознакомление с законодательством о государственных секретах, в том числе в части ответственности за его нарушение;

– принятие решения руководителем государственного органа или организации о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственные секреты.

Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться оформляемое лицо.

Взаимные обязательства администрации и оформляемого лица отражаются в трудовом договоре (контракте). Не допускается заключение трудового договора (контракта) до окончания проверочных мероприятий компетентными органами с лицом, работа (служба) которого связана с использованием в практической деятельности сведений, составляющих государственные секреты.

2. Устанавливаются три формы допуска к государственным секретам должностных лиц и граждан, соответствующие трем степеням секретности сведений, составляющих государственные секреты: «особой важности», «совершенно секретно» или «секретно». Наличие у должностных лиц и граждан допуска к сведениям более высокой степени секретности является основанием для доступа их к сведениям более низкой степени секретности.

3. Сроки, обстоятельства и порядок оформления или переоформления допуска должностных лиц и граждан к государственным секретам устанавливаются правительством.

4. Иностранцы, лица с двойным гражданством и лица без гражданства к государственным секретам (тайне) допускаются только в рамках реализации международных договоров. Порядок допуска указанных лиц к государственным секретам (тайнам) определяется правительством.

Допуск к государственным секретам представляет собой юридическую процедуру, в результате которой у субъекта отношений возникает право использования информации. На практике допуск рассматривается в качестве ме-

ры защиты государственных секретов, при этом доминирующей признается его ограничительная, а не разрешительная функция.

Статья определяет общий порядок допуска физических лиц к государственным секретам. Понятие «допуск к государственным секретам» в модельном законе трактуется как *«процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, а организаций – на проведение работ с использованием таких сведений»*. Аналогичное толкование понятия «допуск к государственной тайне» дано в статье 2 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне».

В Законе Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-3 «О государственных секретах», в отличие от модельного закона, понятие «допуск к государственным секретам» трактуется как право *«на осуществление деятельности с использованием государственных секретов»* (статья 1). Однако суть данного права заключается не в ограничении доступа, а в его предоставлении.

Как «право на доступ» понимается допуск в Законе Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 года № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» (статья 1). Особенностью данного права является то, что предоставляет его владелец, а неблагоприятные последствия его нарушения претерпевает собственник; ответственность также возникает перед собственником (государством).

Допуск предусматривает отношения между государственным органом, иной организацией (действующих в чужих интересах, так как собственником государственных секретов является государство) и гражданином, а также государственным органом и юридическим лицом. В последнем случае допуск рассматривается как разрешение на осуществление деятельности (в ряде государств – лицензия).

Для государств – участников СНГ характерны следующие принципы допуска:

обоснованность (предоставление допуска только тем лицам, которым осведомленность в государственных секретах необходима для выполнения государственно значимых функций);

законность (осуществление процедур, связанных с оформлением допуска, в строгом соответствии с законом; в частности, объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, допуск к которым оформляется лицу);

добровольность (хотя должностные лица, особенно военнослужащие, при назначении на должность, предусматривающую наличие допуска к государственным секретам, не могут выбирать: получать допуск или нет⁸⁸);

целенаправленность (предоставление допуска исключительно для выполнения государственно значимых задач и функций и в объеме, не превышающем минимально достаточного).

⁸⁸ См.: Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации. М., 2001. С. 110.

В Российской Федерации, например, допуск граждан к государственной тайне осуществляется в порядке, установленном Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 года № 63.

Пределы осуществления права граждан на пользование сведениями, составляющими государственные секреты, устанавливаются формой допуска. Форма допуска гражданина к государственным секретам – это своего рода стандарт, определяющий объем прав гражданина на пользование сведениями, составляющими государственные секреты.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства доступ к государственной тайне предоставляется, как правило, в исключительных случаях. В Республике Казахстан, согласно постановлению Правительства от 15 февраля 2002 года № 222, иностранцы к государственным секретам допускаются только в рамках реализации международных договоров и после осуществления процедур, предусмотренных Правилами передачи сведений, составляющих государственные секреты, иностранным государствам, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 23 октября 2001 года № 1355.

Модельный закон предусматривает три формы допуска к государственным секретам в зависимости от степени секретности сведений, к которым допускается гражданин: 1) допуск к сведениям, составляющим государственную тайну и имеющим степень секретности «Особой важности»; 2) допуск к сведениям, составляющим государственную тайну и имеющим степень секретности «Совершенно секретно»; 3) допуск к сведениям составляющим служебную тайну и имеющим степень секретности «Секретно». При этом допуск к работе со сведениями, имеющими более высокую степень секретности, является основанием для допуска к сведениям, имеющим более низкую степень секретности.

Закон Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне», оперирующий понятием «право на осведомленность», предусматривает три вида придания права на осведомленность в государственной и служебной тайне. Осведомленными в государственной и служебной тайне могут быть: *«граждане Республики Армения – на добровольной основе; иностранные граждане и лица, не имеющие гражданства, – согласно порядку, установленному Правительством Республики Армения. <...> Порядок придания гражданам, а также должностным лицам права на осведомленность в государственной и служебной тайне определяется Правительством Республики Армения»* (статья 20).

В отличие от модельного закона национальные законы большинства государств СНГ предусматривают, наряду с общим порядком допуска должностных лиц и граждан к государственным секретам (государственной тайне), и особый порядок допуска в связи с избранием (назначением) на должность для лиц, специальный правовой статус которых оговорен в конституции. Статья 35 Закона Республики Беларусь «О государственных секретах» и статья 21.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» к числу таких лиц отно-

сят, например, депутатов представительных органов власти и судей на период исполнения ими своих полномочий. Закон Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» доступ к государственной тайне всех степеней секретности предоставляет *«Президенту Украины, Председателю Верховной Рады Украины, Премьер-министру Украины и другим членам Кабинета Министров Украины, Председателю Верховного Суда Украины, Председателю Конституционного Суда Украины, Генеральному прокурору Украины, Председателю Службы безопасности Украины, народным депутатам Украины»* (статья 27).

Как недостаток модельного закона можно рассматривать отсутствие в нем нормы, закрепляющей наряду с обязанностями базовые права и социальные гарантии, предоставляемые государством лицу в сфере деятельности, связанной с защитой государственных секретов.

Законодательством Российской Федерации, например, для стимулирования лиц, работающих со сведениями, составляющими государственную тайну, и закрепления квалифицированных кадров в подразделениях по защите государственной тайны предусмотрены социальные гарантии: выплата специальных процентных надбавок к заработной плате, а для сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны дополнительно и надбавок за стаж работы в таких подразделениях⁸⁹. Законом Российской Федерации «О государственной тайне» должностным лицам и гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, гарантировано *«преимущественное право при прочих равных условиях на оставление на работе при проведении органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями организационных и (или) штатных мероприятий»* (статья 21). Закон Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» устанавливает компенсации гражданам, выполняющим работы, предусматривающие доступ к государственной тайне: *«В случае, когда по условиям своей профессиональной деятельности гражданин постоянно работает со сведениями, составляющими государственную тайну, ему должна предоставляться соответствующая компенсация за работу в условиях режимных ограничений, виды, размеры и порядок предоставления которой устанавливаются Кабинетом Министров Украины»* (статья 30).

Гражданам постоянно работающим со сведениями, отнесенными к государственным секретам, устанавливается надбавка к заработной плате в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ. Подобного рода льготы и компенсации, направленные на стабилизацию контингента допущенных к государственным секретам лиц, предусмотрены также законами Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 года № 733-ІІQ «О государственной тайне» (статья 21), Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-

⁸⁹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны».

З «О государственных секретах» (статья 42), Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне» (статья 31).

Статья 31. Основания для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственным секретам

1. Основаниями для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственным секретам могут являться:

– признание его судом недееспособным, ограничено дееспособным, наличие у него непогашенной или неснятой в установленном законом порядке судимости за совершение умышленного преступления;

– наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственные секреты, согласно перечню, утвержденному государственным органом, осуществляющим полномочия в области здравоохранения;

– постоянное проживание его за границей или оформление им документов для выезда на постоянное жительство в другое государство;

– выявление в результате проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу национальной безопасности;

– уклонение его от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных сведений о себе и своих близких родственниках.

2. Решение об отказе должностному лицу или гражданину в допуске к государственным секретам принимается руководителем государственного органа или организации в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий.

3. Должностное лицо или гражданин имеют право обжаловать это решение в вышестоящей организации или в суде.

Законодательства всех государств – участников СНГ закрепляют механизм отказа в допуске к государственным секретам (а также механизмы его приостановления, прекращения, переоформления). Процедура допуска регламентируется законом, следовательно, и основания для отказа в допуске должны быть закреплены в законе. Законодательством предусматривается и возможность обжалования в судебном порядке правомерности применения данных процедур.

Общим для государств СНГ основанием отказа в допуске является наличие судимости. В целях недопущения к государственным секретам лиц с криминальным прошлым большинство государств – участников СНГ рассматривают в качестве основания для отказа в допуске совершение преступления. В то же время, например, практика Республики Казахстан показывает, что *«наличие у гражданина родственников, имеющих непогашенную или неснятую суди-*

мость, не является основанием для отказа ему в допуске к государственным секретам»⁹⁰.

Традиционно основанием для отказа в допуске государства СНГ признают недееспособность лица (в ряде стран – ограниченную дееспособность). Данное положение означает, что для отказа в допуске лицо должно быть в установленном порядке признано судом недееспособным (ограниченно дееспособным). Так как отношения по поводу допуска к государственным секретам носят договорной характер и накладывают на договаривающиеся стороны взаимные права и обязанности, цель данного ограничения – исключить возможность рассмотрения в качестве одной из сторон отношений лица, которое не может иметь права и нести обязанности.

Еще одним распространенным основанием является наличие заболевания, препятствующего работе с государственными секретами. Как правило, перечень медицинских противопоказаний отражается в специальных перечнях, утверждаемых органами здравоохранения или правительством⁹¹.

Допуск к государственным секретам может быть прекращен, если противопоказания будут выявлены в период службы или трудовой деятельности. Основанием для принятия решения о прекращении допуска в таком случае считается медицинское заключение.

Оформление лицу допуска к государственным секретам предусматривает предоставление им своих анкетных данных. Уклонение лица от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных анкетных данных является основанием для отказа в допуске.

Органы безопасности проводят специальную проверку граждан, оформляемых (переоформляемых) на допуск к сведениям, составляющим государственные секреты. Законом Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне», например, определено, что *«мотивированное заключение органа Службы безопасности Украины, осуществлявшего проверку, о невозможности предоставления гражданину допуска к государственной тайне является обязательным для выполнения должностными лицами, уполномоченными принимать решение о предоставлении допуска к государственной тайне, но не исключает повторного запроса по этому поводу в случае изменения обстоятельств, при которых допуск к государственной тайне признан невозможным»* (статья 24).

Типичным основанием для отказа в допуске является проживание лица за границей или его намерение выехать на постоянное жительство в другую страну. Защита государственных секретов, как и безопасность лиц, о них осведомленных, обеспечивается целым комплексом правовых мер (ограничение пребывания иностранцев на территории страны, запрет на неконтролируемый ввоз средств негласного получения информации и т. д.). Однако данные меры дей-

⁹⁰ См.: ответ Министра обороны Республики Казахстан от 02 июля 2010 г. на вопрос № 42742. URL: http://online.zakon.kz/Dokument/?doc_id=30776845 (дата обращения: 15.10.2015).

⁹¹ См., например, приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 16 марта 1999 г. № 83 «О перечне медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну».

ствуют в рамках юрисдикции государства и не распространяются на отношения, возникающие за границей. В связи с этим даже краткосрочный выезд за границу лица, осведомленного о сведениях, составляющих государственные секреты, является угрозой их сохранности (а также безопасности данного лица). В то же время законодатель не связывает отказ лицу в допуске с фактами его пребывания за границей ранее. Это было бы нецелесообразно и чрезмерно сократило бы количество допускаемых лиц.

Законодатели государств – участников СНГ рассматривают в качестве оснований для отказа гражданину в допуске следующие юридические факты: постоянное проживание лица за границей, отказ от гражданства страны пребывания, оформление документов для выезда на постоянное жительство, получение гражданства другого государства. Следовательно, основание для отказа в допуске появляется, если гражданин добровольно устанавливает устойчивую правовую связь с другим государством, выбирая его в качестве места проживания.

Однократное нарушение лицом, которому предоставлен допуск, предусмотренных его трудовым договором обязательств, связанных с сохранением государственных секретов, может быть основанием для лишения его допуска и расторжения с ним трудового договора. При этом закон не связывает прекращение допуска к государственным секретам с характером нарушения – грубым или малозначительным. Решение о прекращении допуска принимается руководителем в индивидуальном порядке с учетом всех конкретных обстоятельств.

Право государства отказывать в допуске к государственным секретам обосновано стремлением обеспечить национальную безопасность и является эффективным механизмом защиты государственных интересов. Однако гарантированная законом процедура обжалования такого решения в суде представляется проблематичной ввиду отсутствия параметров определения угроз национальной безопасности. Ни одно национальное законодательство не регламентирует угрозы национальной безопасности и порядок их выявления. Различные государственные концепции и стратегии, касающиеся этого вопроса, носят доктринальный характер и не могут использоваться для обоснования позиции в суде.

В ряде стран появление закрепленных законодательно оснований неизбежно влечет отказ в допуске, но большинство государств – участников СНГ придерживаются подхода, при котором решение по применению установленных оснований для отказа в допуске принимается уполномоченным лицом с учетом конкретных обстоятельств. При этом, если уполномоченное лицо не отказало в допуске, в случае наступления неблагоприятных последствий оно будет нести солидарную ответственность.

Статья 32. Условия прекращения допуска должностного лица или гражданина к государственным секретам

1. Допуск должностного лица или гражданина к государственным секретам может быть прекращен по решению руководителя государственного органа или организации в случаях:

– нарушения им взятых на себя предусмотренных трудовым договором (контрактом) обязательств, связанных с защитой государственных секретов;

– возникновения обстоятельств, являющихся основаниями для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственным секретам в соответствии со статьей 31 настоящего Закона.

2. Прекращение допуска должностного лица или гражданина к государственным секретам является дополнительным основанием для расторжения с ним трудового договора в порядке, установленном законодательством.

3. Прекращение допуска к государственным секретам не освобождает должностное лицо или гражданина от взятых ими обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственные секреты.

4. Решение руководителя организации о прекращении допуска должностного лица или гражданина к государственным секретам и расторжении на основании этого с ними трудового договора (контракта) может быть обжаловано в вышестоящей организации или в суде.

Положения настоящей статьи, с одной стороны, устанавливают жесткие требования к должностным лицам и гражданам, допущенным к государственным секретам, а с другой – четко регламентируют основания для прекращения допуска.

Основания для прекращения допуска граждан к государственным секретам корреспондируют с перечисленными в статье 31 комментируемого модельного закона основаниями для отказа в предоставлении допуска к государственным секретам указанным в законе категориям лиц и представляют собой юридические факты прекращения отношений.

Лишение допуска к охраняемым сведениям – не наказание, а один из методов защиты таких сведений. Режим секретности, установленный в отношении сведений, составляющих государственные секреты, направлен на их сохранение и не предполагает свободного доступа к ним. Лишение должностного лица права доступа к засекреченным сведениям при наличии обстоятельств, создающих угрозу для их защиты, не может рассматриваться как неоправданное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Такая позиция изложена, например в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № 25-О.

Прекращение допуска должностного лица или гражданина к государственным секретам может являться дополнительным основанием для растор-

жения с ним трудового договора в порядке, установленном законодательством. В пункте втором аналогичной статьи Закона «О государственных секретах» Республики Казахстан, например, формулировка основания для прекращения трудового договора «*в порядке, установленном законодательством*» заменена на более «строгую»: «*по инициативе администрации*»⁹². Согласно нормам Трудового кодекса Российской Федерации, например, однократное нарушение предусмотренных трудовым договором (контрактом) обязанностей, связанных с защитой государственной тайны, может быть основанием для прекращения допуска гражданина или должностного лица к государственной тайне и расторжения с ним трудового договора (контракта) (статья 81 часть 1 пункт 6 подпункт «в»).

Основанием для прекращения допуска к государственным секретам лиц, получавших его ранее в связи с избранием на должность (в Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Российской Федерации, Республике Молдова и Украине), является прекращение их полномочий. Прекращение допуска к государственным секретам не освобождает должностное лицо или гражданина от взятых ими обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственные секреты.

Статья 33. Ограничения прав должностного лица или гражданина, допущенных или ранее допускавшихся к государственным секретам, в период оформления допуска

Должностное лицо или гражданин, допущенные или ранее допускавшиеся к государственным секретам, могут быть временно ограничены в своих правах.

Ограничения могут касаться:

– права выезда за границу, если физическое лицо осведомлено о сведениях, составляющих государственную тайну, при наличии обстоятельств, препятствующих выезду. Обстоятельства в каждом конкретном случае определяются соответствующим руководителем государственного органа и организации;

– права на использование открытий и изобретений, содержащих сведения, составляющие государственные секреты, и на распространение таких сведений;

– права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственным секретам.

Защита государственных секретов влечет за собой законодательное ограничение конституционных прав граждан. Законодатели всех государств – участников СНГ рассматривают отдельные ограничения прав граждан, допу-

⁹² Закон Республики Казахстан от 15 мая 2007 г. № 253-III «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам регулирования труда».

щенных или ранее допускавшихся к государственным секретам, в качестве обязательного условия отношений в сфере государственных секретов.

Подобные ограничения носят договорной характер (заключение договора об ограничениях предшествует возникновению правоотношений, связанных с государственными секретами), их содержание зависит от степени секретности сведений (категорий государственных секретов). Для законодательства большинства государств СНГ характерны ограничения права на выезд, неприкосновенность частной жизни, распространение сведений, составляющих государственные секреты, использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения⁹³.

Ограничение права на выезд означает, что лицо – субъект ограничения не имеет права на выезд за пределы страны без специального разрешения уполномоченного должностного лица (органа). Это ограничение преследует две цели: защита государственных секретов и обеспечение безопасности лиц, осведомленных о государственных секретах. Оно распространяется на два временных промежутка: время, когда лицо допущено к государственным секретам и работает с ними, и на определенный период после прекращения отношений лица с государством по поводу государственных секретов.

Процедура ограничения права на выезд регламентируется законодательством. В связи с тем, что данное ограничение непосредственно касается конституционного права граждан, требуется максимальная конкретизация его сроков и критериев⁹⁴.

В большинстве государств – участников СНГ это ограничение подразумевает запрет на выезд из страны. Однако в некоторых государствах ограничивается только право на выезд за пределы территории государств СНГ, а также на выезд в страны, с которыми не заключены соглашения о защите государственных секретов. Статья 29 Закона Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» (в редакции Закона от 21 сентября 1999 года № 1079-ХІV), например, гласит: *«Гражданин, которому был предоставлен допуск и доступ к государственной тайне в порядке, установленном законодательством, и который реально был ознакомлен с ней, может быть ограничен в праве выезда на постоянное место жительства в иностранное государство до рассекречивания соответствующей информации, но не более чем на пять лет со времени прекращения деятельности, связанной с государственной тайной. Не ограничивается выезд в государства, с которыми Украина имеет международные договоры, предусматривающие такой выезд»*.

В развитие положений действующего законодательства в Республике Казахстан утверждены Правила оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства (постановление Прави-

⁹³ См., например, статью 12 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»; статью 30 Закона Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне»; статью 15 Закона Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 84-І «О защите государственных секретов»; статью 8 Закона Республики Узбекистан от 7 мая 1993 г. № 848-ХІІ «О защите государственных секретов».

⁹⁴ См.: решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 8 июля 2010 г. № Р-487/2010 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь "О государственных секретах"».

тельства Республики Казахстан от 28 марта 2012 года № 361) и Инструкция о выдаче органами внутренних дел разрешений для выезда на постоянное жительство за пределы Республики Казахстан (приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 10 сентября 2001 года № 655).

В законодательстве Российской Федерации прямо указано, что возможность ограничения права гражданина на выезд из страны допускается в случае его осведомленности не о любых сведениях, составляющих государственную тайну, а только о сведениях, отнесенных к категории *«особой важности или совершенно секретным»* (статья 15 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Отказ гражданину в разрешении на выезд за границу не является окончательным, он может быть обжалован им в установленном законом порядке.

Ограничение права на распространение сведений выражается в запрете на доведение сведений, составляющих государственные секреты, до третьих лиц без специального разрешения уполномоченного лица, выданного в установленном законодательством порядке. Также ограничение может устанавливать порядок общения с представителями средств массовой информации и иностранцами. Данное ограничение преследует цель обеспечения конфиденциальности государственных секретов.

Ограничение права на неприкосновенность частной жизни означает, что уполномоченные государственные органы получают временное право на вмешательство в частную жизнь гражданина путем сбора его персональных данных, информации о личной и семейной тайне, посредством получения данных, составляющих врачебную тайну.

Ограничение права на использование открытий и изобретений затрагивает конституционные права (право на охрану интеллектуальной собственности), и исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности. В данном случае ограничивается только имущественное право (как правило, в части, касающейся распоряжения сведениями, составляющими государственные секреты).

Ограничения носят добровольный характер (за исключением запрета в отдельных странах на распространение сведений лицами, отказавшимися от оформления договорных отношений по поводу засекречивания находящихся у них в собственности сведений).

Законодательством ряда государств предусмотрен механизм возмездного (компенсационного) ограничения прав граждан⁹⁵. В модельном законе и его прототипе – действующем Законе Республики Казахстан «О государственных секретах» – такой механизм не предусмотрен.

⁹⁵ См., например, статью 42 Закона Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах».

Статья 34. Доступ должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственные секреты

1. Организация доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственные секреты, возлагается на руководителя государственного органа или организации, а также на их структурные подразделения по защите государственных секретов. Порядок доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственные секреты, устанавливается правительством.

2. Руководители государственных органов и организаций несут персональную ответственность за создание таких условий, при которых должностное лицо или гражданин знакомится только с теми сведениями, составляющими государственные секреты, и в таких объемах, которые необходимы для выполнения его должностных (функциональных) обязанностей.

3. При расторжении трудового договора (контракта) доступ должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственные секреты, прекращается.

Модельный закон определяет понятие «доступ к сведениям, составляющим государственные секреты» как *«санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственные секреты»*. Аналогично трактуется понятие «доступ к сведениям, составляющим государственную тайну» в законе Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» (статья 2).

В Кыргызской Республике и Республике Узбекистан законы «О защите государственных секретов» не содержат определения термина «доступ». Закон Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 года № 733-ПQ «О государственной тайне» доступ рассматривается не как ознакомление, а как *«порядок ознакомления»* (статья 1).

В Законе Республики Армения от 3 декабря 1996 года № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» доступ к государственным секретам именуется осведомленностью, а допуск – правом на осведомленность (статья 20).

Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 года № 170-3 «О государственных секретах» использует более широкую трактовку: *«доступ к государственным секретам – ознакомление гражданина с государственными секретами или осуществление им иной деятельности с использованием государственных секретов»* (статья 1).

Общими для государств – участников СНГ принципами доступа можно считать:

обоснованность (регламентируется процедурой допуска);

целевую ориентированность и персонализацию (разрешено знакомиться только с необходимыми сведениями);

минимальную достаточность (разрешено знакомиться со сведениями только в необходимом объеме);

учет осведомленности;

документирование момента доступа.

Доступ к государственным секретам предоставляется по решению руководителя государственного органа или иной организации на основании имеющегося у гражданина допуска. Форма допуска лица должна соответствовать степени секретности сведений, с которыми оно может ознакомиться. Решение о предоставлении гражданину доступа оформляется в письменной форме на носителях государственных секретов и (или) сопроводительной документации к ним, а также на предписании на выполнение задания.

Ознакомление с засекреченными сведениями производится только в объеме, необходимом для выполнения служебных (должностных) обязанностей. Персональная ответственность за организацию доступа к сведениям, составляющим государственные секреты, возложена на руководителей органов государственной власти и организаций.

Обеспечивают процедуру доступа структурные подразделения по защите государственных секретов. Непосредственное ознакомление с охраняемыми сведениями может проходить исключительно в условиях, обеспечивающих необходимый режим секретности.

Момент доступа к секретам имеет большое значение, так как порождает юридические последствия: позволяет определить ответственность лица за разглашение или утрату секретных сведений. Разглашение возможно лишь с момента ознакомления с секретными сведениями, а утрата – с момента обладания ими. Однако Закон Украины от 21 января 1994 года № 3855-ХІІ «О государственной тайне» трактует доступ и как «предоставление полномочным должностным лицом разрешения гражданину на ознакомление» (статья 1). Следовательно, применение указанного Закона может привести к возникновению у лица ответственности за разглашение сведений, с которыми оно фактически еще не ознакомилось, хотя и получило разрешение на ознакомление.

Действующее в государствах СНГ законодательство не регламентирует оснований для прекращения доступа к государственным секретам. Доступ прекращается при прекращении допуска к государственным секретам. Однако возможна ситуация, когда доступ гражданина к государственным секретам прекращается без прекращения допуска (например, если сведения были предоставлены в избыточном объеме или степень их секретности повысилась). Основанием для прекращения доступа является решение уполномоченного лица, предоставившего доступ.

Статья 35. Разрешение на работы с использованием сведений, составляющих государственные секреты

Деятельность организаций, связанная с использованием сведений, составляющих государственные секреты, созданием средств защиты госу-

дарственных секретов, а также с проведением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственных секретов, осуществляется на основании разрешения, выдаваемого органом национальной безопасности и его подразделениями.

Разрешение выдается на основании результатов специальной экспертизы организаций и аттестации их руководителей, которые осуществляются в порядке, определяемом правительством.

Статья устанавливает обязательный разрешительный режим деятельности организаций, связанной с использованием сведений, составляющих государственные секреты, созданием средств защиты государственных секретов, а также проведением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственных секретов. Подобная норма есть в большинстве национальных законов государств – участников СНГ. Разрешительная процедура в данном случае является инструментом государственного управления и контроля.

В Республике Казахстан, например, порядок выдачи разрешений на осуществление деятельности, связанной с использованием государственных секретов, определен специальной инструкцией Комитета национальной безопасности⁹⁶.

Условием получения разрешения на работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственные секреты, созданием средств защиты государственных секретов, а также с проведением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственных секретов является успешное прохождение специальной экспертизы организацией и аттестация ее руководителя. Правила проведения специальной экспертизы организаций в Республике Казахстан, например, утверждены Правительством⁹⁷.

В Российской Федерации согласно Закону от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» осуществляется лицензирование деятельности юридических лиц, связанной с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Лицензируется три вида деятельности: проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну; проведение работ, связанных с созданием средств защиты информации; проведение работ, связанных с оказанием услуг по защите государственной тайны. Лицензирующими органами (в пределах компетенции) являются Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю и Служба внешней разведки.

Лицензия Федеральной службы безопасности на проведение указанных работ выдается на основании результатов специальной экспертизы предприя-

⁹⁶ Инструкция о порядке выдачи органами национальной безопасности Республики Казахстан разрешений на осуществление деятельности, связанной с использованием государственных секретов (приказ Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 20 августа 2001 г. № 122 ДСП).

⁹⁷ См.: постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2006 г. № 484 ДСП «Об утверждении Правил проведения специальной экспертизы организаций и аттестации их руководителей для получения разрешений на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственные секреты, созданием средств защиты государственных секретов, а также с проведением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственных секретов Республики Казахстан».

тия, учреждения или организации и государственной аттестации их руководителей, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну.

Специальная экспертиза предприятия представляет собой проверку выполнения требований нормативно-методических документов по режиму секретности, противодействию иностранным техническим разведкам и защите информации от утечки по техническим каналам, а также соблюдения других условий, необходимых для получения лицензии. Порядок лицензирования определен специальным постановлением Правительства⁹⁸.

Аттестация руководителя организации в Российской Федерации проводится государственными органами, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

Статья 36. Сертификация средств защиты сведений, составляющих государственные секреты

Средства защиты сведений, составляющих государственные секреты, должны иметь сертификат, удостоверяющий их соответствие требованиям по защите сведений соответствующей степени секретности, выдаваемый в порядке, установленном правительством.

Защита государственных секретов осуществляется посредством применения специальной системы мер. Данная система традиционно подразделяется по видам применяемых мер на правовые, организационные и технические меры защиты. Наиболее типичными мерами как для государственных органов, так и для предприятий и организаций в государствах – участниках СНГ являются создание подразделения по защите государственных секретов и применение специальных средств и методов защиты информации. Как правило, при этом применяются средства разграничения и контроля доступа, технические, криптографические, программные и другие средства защиты информации, предназначенные для защиты сведений, составляющих секретную информацию, средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты информации. Основным требованием к указанным средствам является их обязательная сертификация, выступающая инструментом контроля и управления качеством защиты информации.

Порядок сертификации определяется национальными нормативными документами о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности, утверждаемым органами обеспечения безопасности.

В Российской Федерации, например, обязательная сертификация средств защиты информации проводится на основании Закона от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне», Федерального закона от 3 апреля 1995

⁹⁸ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны».

года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (в редакции Закона от 22 апреля 2014 года) и постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 608 «О сертификации средств защиты информации». Положение о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну, утверждено приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 13 ноября 1999 года № 564. В Республике Казахстан Правила выдачи сертификата соответствия технических средств защиты сведений, составляющих государственные секреты, утверждены Правительством (постановление Правительства Республики Казахстан от 19 октября 2000 года № 1561).

Статья 37. Финансирование мероприятий по защите государственных секретов

1. Финансирование государственной программы в области защиты государственных секретов, а также финансирование деятельности государственных органов и бюджетных организаций, их структурных подразделений по защите государственных секретов осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов, а остальных организаций – за счет средств, получаемых от их основной деятельности при выполнении работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственные секреты.

2. Контроль за расходованием финансовых средств, выделяемых на проведение мероприятий по защите государственных секретов, осуществляется руководителями государственных органов и организаций, заказчиками работ, а также специально уполномоченными на то представителями министерства финансов. Если осуществление этого контроля связано с доступом к сведениям, составляющим государственные секреты, то перечисленные лица должны иметь допуск к сведениям соответствующей степени секретности.

Защита государственных секретов отнесена пунктом 3 статьи 4 комментируемого модельного закона к основным видам деятельности государственного органа и организации. Финансирование государственных программ в области защиты государственных секретов, а также финансирование деятельности государственных органов и бюджетных организаций, их структурных подразделений по защите государственных секретов во всех государствах – участниках СНГ осуществляется за счет бюджетных средств. Так, например, согласно постановлению Правительства Республики Казахстан от 11 сентября 2002 года № 993 финансирование расходов на содержание Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, являющейся уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов и обеспечению информационной безопасности, осуществляется «в пределах штатной численности». В остальных организациях затраты на обеспечение выполнения работ с использо-

ванием сведений, составляющих государственные секреты, финансируются за счет средств, получаемых от их основной деятельности при выполнении таких работ.

Расходы на осуществление мероприятий по засекречиванию, рассекречиванию и охране материальных носителей засекреченной информации, другие расходы, связанные с защитой государственных секретов на негосударственных предприятиях, в учреждениях и организациях, финансируются на основании договоров с заказчиком таких работ.

Предприятиям, учреждениям и организациям, осуществляющим деятельность, связанную с государственной тайной, могут предоставляться налоговые и другие льготы в порядке, установленном законодательством.

По общему правилу, если осуществление контроля (в том числе финансового) связано с доступом к сведениям, составляющим государственные секреты, то контролирующие лица должны иметь допуск соответствующей степени секретности.

Статья 38. Ответственность за нарушение законодательства о государственных секретах

1. Должностные лица, граждане, а также иностранные граждане и лица без гражданства несут ответственность за нарушение законодательства о государственных секретах в порядке, предусмотренном законодательством.

2. Защита прав и интересов граждан, государственных органов и организаций в сфере действия настоящего Закона осуществляется в судебном порядке, предусмотренном законодательством.

Ответственность за нарушение законодательства в сфере государственных секретов – это неблагоприятные последствия, предусмотренные нормами гражданского, уголовного, административного и трудового права, наступающие в отношении лиц в случае совершения ими действий, нарушающих законодательство в сфере государственных секретов и посягающих на права обладателей государственных секретов.

Ответственность служит способом обеспечения национальной безопасности посредством пресечения и предупреждения противоправных деяний. Рассматривая вопрос об ответственности за нарушение законодательства в сфере государственных секретов, необходимо исходить из того, что данный вид ответственности является результатом противоправных деяний. Неотвратимость ответственности достигается благодаря деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности по локализации последствий реализации угрозы в сфере государственных секретов.

Действующим законодательством государств – участников СНГ обозначен круг противоправных деяний в отношении по поводу сведений, составляющих государственные секреты. Уголовная ответственность предусмотрена,

например, за разглашение и утрату сведений, составляющих государственные секреты. При этом под разглашением, как правило, понимается деяние, в результате которого сведения, составляющие тайну, становятся известны посторонним лицам. Ответственность наступает также в случае выдачи государственных секретов иностранному государству, иностранной организации или их представителю, передачи, похищения, собирания или хранения с целью передачи иностранному государству, иностранной организации или их представителю (в соответствии со статьями уголовного закона «*Измена государству*» либо «*Шпионаж*»). Уголовным правом предусмотрена также ответственность за незаконное собирание сведений, составляющих государственные секреты, а равно распространение неправомерно полученных сведений, составляющих государственные секреты, при отсутствии признаков государственной измены или шпионажа.

Большинство государств Содружества к субъектам подобных преступлений относит лиц, имеющих или имевших доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, на законном основании. Ответственность за нарушение законодательства о государственных секретах возлагается государствами – участниками СНГ на две категории субъектов: руководителя государственного органа или организации (за необеспечение мер защиты государственных секретов, а в ряде государств и за необоснованное засекречивание) и гражданина (за разглашение или утрату секретных сведений). В определенных случаях условиями наступления ответственности признаются также наличие ущерба, причиненного неправомерными действиями, и вина субъекта ответственности.

В государствах – участниках СНГ сформировалась практика по уголовным делам, связанным с ответственностью за противоправные деяния в сфере государственных секретов. В целях правильного и единообразного применения законодательства по вопросам защиты государственных секретов в Республике Казахстан, например, принято нормативное постановление Верховного Суда⁹⁹, которое разъясняет, что размер ущерба, причиненного преступлениями, предусмотренными статьями Уголовного кодекса Республики Казахстан «Незаконное получение, разглашение, распространение государственных секретов», «Утрата документов, предметов, содержащих государственные секреты» и «Разглашение секретных сведений военного характера или утрата документов, содержащих секретные сведения военного характера», устанавливается в соответствии с утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2003 года № 701 Правилами определения размеров ущерба, который нанесен или может быть нанесен национальной безопасности Республики Казахстан или интересам государственных органов и организаций вследствие разглашения или утраты сведений, составляющих государственные секреты, а также ущерба, наносимого собственнику носителей сведений в результате их засекречивания.

⁹⁹ Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 13 декабря 2013 г. № 3 «О применении в уголовном судопроизводстве некоторых норм законодательства, регламентирующего вопросы защиты государственных секретов».

Определение размера ущерба осуществляется на стадии досудебного производства по уголовному делу. Размер ущерба определяется постоянно действующей комиссией по защите государственных секретов государственного органа или организации по методике, разрабатываемой государственным органом, руководитель которого наделен полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственные секреты.

Наряду с уголовной, традиционно применяется также административная (дисциплинарная) ответственность.

Административная ответственность предусматривается, как правило, за нарушение правил защиты информации, осуществление незаконной деятельности в области защиты информации. Согласно законодательству о государственных секретах, ответственность работника наступает за нарушение требований режима секретности, установленных в отношении охраняемых сведений при условии, что в трудовом договоре были оговорены такие обязательства. Однократное нарушение работником предусмотренных трудовым договором обязательств, связанных с защитой государственной тайны, является основанием для прекращения действия его допуска и расторжения с ним трудового договора. Такая норма содержится, например, в Трудовом кодексе Российской Федерации (статья 81 часть 1 пункт 6 подпункт «в»).

Статья 39. Международные договоры и защита государственных секретов

Если ратифицированными международными договорами установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

Еще при образовании Содружества Независимых Государств его участниками было заключено Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов (1993 год). Сегодня действует ряд двусторонних межправительственных соглашений о взаимной защите секретной информации. В рамках Союзного государства Беларуси и России действует Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимном обеспечении защиты государственной тайны Российской Федерации и государственных секретов Республики Беларусь (2003 год). В рамках Организации Договора о коллективной безопасности заключено Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации (2004 год).

Многочисленные факты свидетельствуют о том, что в условиях современной геополитической конкуренции государств и их объединений актуальность защиты секретных сведений только возрастает. Эта тенденция характерна и для государств – участников СНГ, в процессе сотрудничества которых происходит обмен секретной информацией (по сути, приобретающей статус межгосударственных секретов), требующей адекватной и «равнопрочной» защиты во всех государствах Содружества.

Показательно, что в Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 года № 1095 «О государственных секретах» включена специальная статья – «Международное сотрудничество в области защиты государственных секретов» (статья 53). Данная статья содержит общепризнанную международно-правовую норму о приоритете ратифицированных международных договоров перед национальным законодательством, в том числе и в такой сфере, как государственные секреты¹⁰⁰.

Закон Республики Молдова от 27 ноября 2008 года № 245 «О государственной тайне», например, включает норму предусматривающую, что переданные Республике Молдова сведения, составляющие тайну какого-либо иностранного государства или международной организации, защищаются в порядке, установленном этим национальным законом. В случае, если международным договором, одной из сторон которого является Республика Молдова, предусмотрены иные нормы по защите тайны иностранного государства или международной организации, применяются нормы международного договора (статья 2 часть (3)).

Законодатель Кыргызской Республики внес изменения в Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», конкретизировав норму о защите секретов других государств и международных организаций, переданных Кыргызской Республике. В соответствии со статьей 18 этого Закона, изложенной в редакции Закона от 18 мая 2013 года № 74, такие секреты охраняются на основе вступивших в установленном порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

В 2013 году в целях создания необходимых условий для обращения с секретной информацией в органах СНГ решением Совета глав государств были утверждены Соглашение о защите секретной информации в рамках СНГ и Правила обращения с секретной информацией в органах СНГ¹⁰¹. Правила отвечают логике и принципам защиты секретной информации, заложенным в комментируемом модельном законе. В частности, согласно Правилам в органах СНГ при засекречивании государственных секретов (государственной тайны), переданных государствами – участниками Соглашения степень их секретности не изменяется. Должностное лицо или сотрудник органа СНГ может знакомиться только с той секретной информацией, доступ к которой ему необходим для выполнения функциональных обязанностей, а степень секретности такой информации не должна быть выше степени секретности, установленной его допуском.

Командированное лицо может получить доступ к секретной информации, в части его касающейся, только при наличии решения руководителя органа СНГ и только после ознакомления с действующими правилами обращения с подобной информацией.

¹⁰⁰ См., например: статью 6 Закона Республики Армения от 3 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне» и статью 18 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХП «О защите государственных секретов Кыргызской Республики».

¹⁰¹ Решение Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 г. (Минск).

Государство – участник Соглашения оформляет лицу, направляемому для работы в органе СНГ, соответствующую форму допуска к секретной информации на основании перечня должностей, при замещении которых должностным лицам и сотрудникам предоставляется право доступа к секретной информации. Допуск к секретной информации может быть оформлен только гражданину государства – участника Соглашения. Проверочные мероприятия, связанные с допуском должностного лица или сотрудника к секретной информации, осуществляются в соответствии с законодательством государства, гражданами которого они являются.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт государственных секретов является одним из самых значительных и наиболее разработанных в организационно-правовом плане элементов системы обеспечения информационной безопасности государств – участников СНГ. Вместе с тем развитие и совершенствование нормативно-правового обеспечения защиты секретов – задача, актуальная для всех государств Содружества. Требуется корректировка с учетом накопленного в государствах СНГ опыта и принятый более десятилетия назад модельный закон «О государственных секретах».

В тексте Комментария содержится обширный фактографический материал, который может быть использован при разработке дополнений в модельный закон и работе над Рекомендациями по совершенствованию национального законодательства государств – участников СНГ о государственных секретах. Такие работы инициированы Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и включены в Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы в области военного сотрудничества и безопасности¹⁰².

Принят на сорок третьем
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ
(постановление № 43-19 от 27 ноября 2015 года)

¹⁰² Информационный бюллетень МПА СНГ. 2014. № 59. С. 98–99.

**Представление некоторых базовых понятий
законодательства о государственных секретах
в законах государств – участников СНГ**

№		<i>Закон о государственной тайне</i>				<i>Закон о государственных секретах</i>			<i>Закон о госу- дарственной и служеб- ной тайне</i>	<i>Закон о защите госу- дарственных секре- тов</i>		
		<i>Азербайджанская Республика</i>	<i>Республика Молдова</i>	<i>Российская Федерация</i>	<i>Украина</i>	<i>Республика Беларусь</i>	<i>Республика Казахстан</i>	<i>Республика Таджикистан</i>	<i>Республика Армения</i>	<i>Кыргызская Республика</i>	<i>Туркменистан</i>	<i>Республика Узбекистан</i>
1	Государственные секреты					+	+	+		+	+	+
2	Государственная тайна	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
3	Служебная тайна					+	+	+	+	+	+	+
4	Военная тайна									+	+	
5	Негосударственные секреты (Другие тайны)								+	+		
6	Сведения, относимые к государственным секретам (тайне)	+ ... составляющие государственную тайну	+ ... относимые к государственной тайне	+ ... составляющие государственную тайну	+ ... могут быть отнесены к ... тайне	+	+	+	+			

7	Носитель сведений, составляющих государственную тайну	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
8	Степень секретности (грифы секретности)	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
9	Допуск	+	+	+	+	+	+	+	+		+	
10	Допуск	+		+	+	+	+	+	+		+	

Примечание: по составу терминов понятийные аппараты законодательств государств СНГ схожи, однако содержательное наполнение отдельных базовых понятий различается.

**Законы о государственных секретах
государств – участников СНГ**

Государство СНГ	Наименование национального закона
Азербайджанская Республика	Закон Азербайджанской Республики от 7 сентября 2004 г. № 733-ПQ «О государственной тайне»
Республика Армения	Закон Республики Армения от 3 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне»
Республика Беларусь	Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах»
Республика Казахстан	Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-І «О государственных секретах»
Кыргызская Республика	Закон Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»
Республика Молдова	Закон Республики Молдова от 27 ноября 2008 г. № 245 «О государственной тайне»
Российская Федерация	Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-І «О государственной тайне» (в ред. Федерального закона от 6 октября 1997 г. № 131-ФЗ)
Республика Таджикистан	Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. № 1095 «О государственных секретах»
Туркменистан	Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 84-І «О защите государственных секретов»
Республика Узбекистан	Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993 г. № 848-ХІІ «О защите государственных секретов»
Украина	Закон Украины от 21 января 1994 г. № 3855-ХІІ «О государственной тайне» (в ред. Закона от 21 сентября 1999 г. № 1079-ХІV)