

## ПРАВО

УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930–2018-33-1-50-57

*С.Н. Керамова, М.М. Абдуллаев*

### **Вопросы правового регулирования режима государственной тайны в России**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru*

В статье рассматривается административно-правовой режим государственной тайны. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в России существует необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования режима государственной тайны для повышения эффективности защиты информации, составляющей государственную тайну, ввиду возможности нанесения непоправимого ущерба Российской Федерации в случае ее разглашения. Целью статьи является анализ действующего административного законодательства о государственной тайне с целью выявления и устранения пробелов в нем. Для раскрытия поставленной цели использовались формально-юридический, системный, сравнительно-правовой методы. Сказано, что определяющими признаками государственной тайны являются: содержание информации; осуществление защиты этой информации; осуществление защиты государственной тайны в интересах государства. Перечислены проблемы, связанные с нормативным правовым регулированием вопросов, касающихся государственной тайны. Сделана попытка показать на примере современной России, какие относительно определенные нормы указанного административно-правового режима нуждаются в конкретизации. Особое внимание уделяется зарубежному опыту регулирования режима государственной тайны, в частности США и ФРГ, в которых успешно построена защита государственной тайны без ее конкретизации в основном законе, без применения в законодательстве конкретного и подробного перечня сведений, составляющих государственную тайну. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства о государственной тайне.

Ключевые слова: *административно-правовой режим, режим государственной тайны, правовое регулирование, полномочия, органы государственной власти.*

Вопросы государственно-правового регулирования административно-правовых режимов на современном этапе развития государства являются актуальными. Административно-правовой режим – это «определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления» [1]. Административно-правовые режимы как форма правового регулирования призваны применяться в тех случаях, когда необходимо эффективное правовое воздействие на сложные общественные отношения, в которых участвует множество субъектов [2, с. 138]. Существуют следующие основные виды административно-правовых режимов: административно-правовой режим чрезвычайного положения, административно-правовой режим военного положения, иные административно-правовые режимы; режим государственной границы; режим государственной тайны. Существование таких административно-правовых режимов, как режим государственной границы и режим

государственной тайны, обусловлено историческим развитием российского общества [3, с. 51].

Конституция РФ в качестве основных режимов деятельности органов государственной власти называет чрезвычайное положение и военное положение. Однако рассмотрению данных режимов посвящено достаточно много работ, тогда как иные режимы в отечественной юриспруденции исследованы гораздо меньше. Поэтому в настоящей статье мы рассмотрим такой, несомненно, важный для безопасности России административно-правовой режим, как режим государственной тайны. Данный режим установлен Законом РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993 г. № 5485-1 [4]. Помимо данного Закона российское законодательство о государственной тайне основывается на Конституции РФ, Законе РФ «О безопасности», а также иных актах законодательства, регулирующих отношения, касающиеся защиты государственной тайны. Согласно статье 2 Закона «О государственной тайне» государственная тайна – это «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации». Из данной нормы следует, что определяющими признаками государственной тайны являются: содержание информации; осуществление защиты этой информации; осуществление защиты государственной тайны в интересах государства. Главная цель законодательства о государственной тайне – избежать возникновения угрозы для безопасности России. Система защиты государственной тайны – это «совокупность органов защиты государственной тайны, используемых ими средств и методов защиты сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, а также мероприятий, проводимых в этих целях». Все эти компоненты часто в литературе укладываются в понятие «административно-правовой режим» [5, с. 323].

Полномочия органов государственной власти и должностных лиц по отнесению сведений к государственной тайне и их защите определены в статье 4 Закона РФ «О государственной тайне». В соответствии с законом органы государственной власти, руководители которых обладают полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, согласно утвержденному российским Президентом перечню сведений, отнесенных к государственной тайне, разрабатывают развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. В них включены сведения, «имеющиеся в распоряжении указанных органов; кроме того, им присваивается определенная степень секретности» [6, с. 30].

Исчерпывающий перечень сведений о государственной тайне определен в статье 5 Закона. Он разбит на четыре категории: «сведения в военной области, сведения в области экономики, науки и техники; сведения в области внешней политики и экономики сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму и в области обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты».

Таким образом, можно сказать, что законом разрешены вопросы по отнесению сведений к государственной тайне, засекречиванию или рассекречиванию, связанному с защитой в целях обеспечения безопасности Российской Федерации. Однако существуют некоторые проблемы, связанные с нормативным правовым регулированием данных вопросов.

Прежде всего, законом предусмотрена возможность засекречивания содержания самих ведомственных перечней. Именно это положение явилось основанием для засекречивания абсолютного их большинства. В связи с этим возникает серьезный вопрос о легитимности таких нормативных актов с точки зрения части 3 ст. 15 Конституции РФ, которая устанавливает, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» [6, с. 31]. Закон несколько раз упоминает об ответственности за незаконное или необоснованное засекречивание, но ничего не говорит о механизме такой ответственности.

Значительным недостатком этого закона также является громоздкая система сведений, относящихся к государственной тайне. Это обуславливается тем, что закон возлагает разработку и согласование сведений на множество инстанций. В законодательстве также не урегулирован вопрос касательно четко установленного круга лиц, наделяющихся правом отнесения сведений к государственной тайне. Это может приводить «к постоянному росту инстанций, связанных с разработкой перечней» [7, с. 676].

Главным недостатком закона «О государственной тайне» является чрезвычайно широкое определение понятия *государственная тайна*, гораздо более широкое, чем, скажем, в законодательстве Германии. Базой для системы защиты государственных секретов в ФРГ и допустимых при этом ограничений основных прав и свобод человека и гражданина является Основной Закон ФРГ от 23 мая 1949 г. (с поправками от 24 июня 1968 г.). Однако данный нормативный правовой акт не содержит понятия государственной тайны – оно дается в § 93 Особенной части Уголовного кодекса ФРГ от 15 мая 1871 г. (в ред. от 13 ноября 1998 г.). В германском законе к государственной тайне относятся лишь «факты, предметы или сведения, которые доступны только ограниченному кругу лиц и которые должны держаться втайне от иностранного государства с тем, чтобы предотвратить опасность причинения серьезного вреда внешней безопасности ФРГ» [8, с. 79]. Германский закон содержит очень важную дополнительную оговорку: не являются государственной тайной сведения, которые уже фактически доступны неопределенному кругу лиц [9].

В данном случае представляется целесообразным использовать опыт зарубежных стран, в частности США и Германии, в которых успешно построена защита государственной тайны без ее конкретизации в основном законе, без применения в законодательстве конкретного и подробного перечня сведений, составляющих государственную тайну. Как отмечает В.А. Мальцев, «в этих зарубежных странах применяются более широкие критерии степени секретности сведений, составляющих государственную тайну» [10], что позволяет совершенствовать деятельность органов, обеспечивающих безопасность. В законодательстве США не существует единого закона о государственной тайне, как в России. Однако в федеральном законе США о шпионаже (1917) содержатся схожие нормы. Большое значение в определении категорий секретных сведений и установлении общего порядка их защиты имеет Исполнительный приказ Президента США «О закрытой информации, имеющей отношение к вопросам национальной безопасности» от 17.04.1995 г. № 12958. В соответствии с определением, содержащемся в этом приказе, к закрытой информации, имеющей отношение к вопросам национальной безопасности, относится информация, которая требует защиты от несанкционированного раскрытия и, будучи выраженной в документальной форме, имеет грифы, означающие уровень её закрытости.

Таким образом, законодательная дефиниция термина *государственная тайна* в США отсутствует, тем не менее, следует согласиться с мнением о том, что «понятие государственной тайны выводится из содержания норм о шпионаже и разглашении тайны, в которых перечисляются информация и объекты, относящиеся к национальной обороне, которые необходимо сохранять в секрете в интересах безопасности государства, поскольку их выдача или разглашение причиняет ущерб безопасности США или создаёт преимущество иностранному государству» [11, с. 366]. Основным нормативным правовым актом, закрепляющим режим государственной тайны в ФРГ, является Закон «О проверке на благонадёжность» от 20 апреля 1994 г. (с изменениями от 21.06.2005 г.), где дано подробное описание процедуры проведения проверки лица, которому компетентным органом поручается осуществление деятельности, связанной с государственной тайной. Интерес представляет то, что указанный закон вводит понятие, отсутствующее в правовой системе Российской Федерации, *деятельность, чувствительная с точки зрения безопасности* и основывает на нём существенное количество правовых норм. В частности, лицо, которому должна быть поручена деятельность, чувствительная с точки зрения безопасности, сначала подвергается проверке на благонадёжность. Так же, как в России, согласно закону допуск к государственной тайне может быть предоставлен лицу по достижении 16-летнего возраста. Кроме лица, в отношении которого проводится проверка на благонадёжность, проверяются его совершеннолетний супруг, партнёр (сожитель) или совершеннолетнее лицо, с которым проверяемый совместно проживает в течение длительного времени. Обязанность по защите информации, содержащей государственные секреты, в ФРГ возложена на Федеральное ведомство по охране конституции (БФФ), Федеральную разведывательную службу (БНД), Службу военной контрразведки и другие государственные ведомства [12, с. 57]. В России доступ лица к государственной тайне регламентирован Законом о государственной тайне. Органами безопасности проводятся проверочные мероприятия для допуска гражданина к государственной тайне. Однако, в отличие от ФРГ, в отношении значительной части граждан, оформляемых на допуск к секретным сведениям, проверочные мероприятия не проводятся.

Одним из недостатков Закона РФ «О государственной тайне» следует считать отсутствие закрепления конкретных методик оценки ущерба от разглашения секретных сведений и упущенной выгоды при несанкционированном разглашении конкретных сведений, содержащих государственную тайну. Как отмечает Д.С. Кидяева, «отсутствие методик расчёта ущерба приводит к незащищённости государственной тайны. Одним из основных квалифицирующих признаков таких преступлений, как государственная измена и шпионаж, является наличие ущерба, определить который в настоящее время не представляется возможным» [5, с. 3285].

Что касается порядка доступа должностных лиц и граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, то он регламентирован в Постановлении Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке доступа должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» [13]. Рассмотрим случаи, когда граждане могут быть лишены возможности допуска к государственной тайне. Статья 22 Закона России «О государственной тайне» устанавливает, что основаниями для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне являются: «признание его судом недееспособным, наличие судимости за государственные преступления, наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, постоянное

проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное жительство в другие государства, а также внесение ложных сведений в анкету на допуск к государственной тайне» [14, с. 113]. Хотелось бы обратить внимание на то, что если в Российской Федерации любой гражданин, претендующий на должность, связанную с необходимостью работы с секретными сведениями, вправе иметь допуск к ним, то в Федеративной Республике Германия, согласно Уголовному кодексу Германии, допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, возможен лишь для ограниченного числа лиц с целью «недопущения нанесения ущерба внешней безопасности Федеративной республики».

Следует также сказать несколько слов о тех сведениях, которые неправомерно относить к государственной тайне. Статья 7 Закона РФ «О государственной тайне» перечисляет сведения, которые не могут быть засекречены: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, о состоянии экологии, здравоохранения, преступности, о размерах золотого запаса и государственных валютных резервов РФ, о состоянии здоровья высших должностных лиц РФ и др.

Проблемой государственной тайны в данном случае является то, что, как справедливо отмечает Ю.В. Пономарева, перечень сведений, которые относятся к государственной тайне, устанавливается внутренними либо ведомственными актами, которые, в свою очередь, зачастую также не подлежат разглашению, в связи с чем нарушается право на доступ граждан к информации, которое подразумевает ограничение доступа к информации только на основании федерального закона [15, с. 116].

Подводя итоги анализа законодательства о государственной тайне, можно сделать следующие выводы.

Прежде всего государственная тайна – это центральная категория государственного суверенитета. Только оперативные мероприятия по ее защите и профилактике безопасности позволят укрепить независимость государства.

Однако в законодательстве о государственной тайне существуют определенные недоработки и пробелы. Так, в нем отсутствует единый научный подход к определению понятия *государственная тайна*. При таком подходе к государственной тайне относятся лишь наиболее важные секреты, разглашение или утрата которых повлечет за собой тяжелые последствия для национальной безопасности государства. В нем также отсутствует механизм ответственности за незаконное или необоснованное засекречивание и рассекречивание сведений, составляющих государственную тайну; нет четко установленного круга лиц, наделяющихся правом отнесения сведений к государственной тайне; не закреплены конкретные методики оценки ущерба от разглашения секретных сведений при несанкционированном разглашении конкретных сведений, содержащих государственную тайну и т. д. В связи с этим законодательство о государственной тайне нуждается в совершенствовании механизмов правового регулирования государственной тайны, которое должно быть осуществлено в зависимости от объема относимых к государственной тайне сведений при гарантии их оперативного рассекречивания. Так, для объективной оценки ущерба, нанесенного государству при незаконном распространении сведений, составляющих государственную тайну, необходимо принять нормативный акт об оценке размера ущерба.

Рассмотрев правовое регулирование защиты государственной тайны в США и ФРГ, считаем, что с целью совершенствования законодательства в сфере государственной тайны следует использовать зарубежный опыт правового регулирования режима

государственной тайны, который указывает на то, что понятие государственной тайны имеется не во всех конституционных и законодательных актах зарубежных государств. Например, в таких странах, как США и ФРГ, термин *государственная тайна* не включен в текст конституции, однако он присутствует в законодательных актах уголовно-правового характера. В России требуется выработка собственной оригинальной концепции правовой защиты государственной тайны, учитывающей опыт этих стран.

### Литература

1. Административное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2010.
2. Долгополов А.А. О соотношении единого предмета правового регулирования и режимного административно-правового регулирования // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2016. – № 2 (32). – С. 135–140.
3. Галицкая Н.В. Виды административно-правовых режимов, устанавливаемых в области обеспечения безопасности // Качество жизни населения в условиях модернизации российского общества: правовые, социокультурные и социально-экономические аспекты: сб. ст. 7 всерос. науч.-практ. конф. / под ред. Г.Б. Кошарной. – Пенза, 2014. – С. 50–55.
4. Закон о государственной тайне: Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1: в ред. от 8 марта 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Кидяева Д.С. Режим государственной тайны // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2017. – Т. 39. – С. 3281–3285.
6. Павлов И.Ю. Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 29–37.
7. Платонова Е.В. Административно-правовой режим государственной тайны Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и пути их решения // Молодой ученый. – 2015. – № 3. – С. 676–678.
8. Кандакова В.А., Габдрахманов Ф.В. Вопросы правового регулирования института государственной тайны в Федеративной Республике Германия // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 4 (15). – С. 79–81.
9. Орловский Э. Российский закон о государственной тайне. URL: <http://www.hrights.ru/text/b4/Chapter16.htm> (дата обращения: 09.11.2017).
10. Мальцев В.А. Защита государственной тайны в Российской Федерации на современном этапе ее развития // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4.
11. Рябчук В.Н. Государственная измена и шпионаж: уголовно-правовое и криминологическое исследование. – СПб., 2007.
12. Мартышин М.Ю., Мартышина А.А. Зарубежный опыт правового регулирования государственной тайны // Вестник КРАГСИУ. – 2014. – № 17. – С. 54–60.
13. Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне: постановление Правительства Рос. Федерации от 6 февр. 2010 г. № 63: в ред. от 29 дек. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Чуракова Е.Н., Лошкарев А.В., Таничев Г.В. Государственная тайна // Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты: сб. науч. ст. студентов,

магистрантов, аспирантов, молодых ученых и преподавателей / под общ. ред. Т.М. Сигитова. – Пермь, 2017. – С. 111–114.

15. Пономарева Ю.В. Категории сведений, доступ к которым может быть ограничен в режиме служебной тайны // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. – 2016. – Т. 16, № 3. – С. 116–120.

### References

1. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. / otv. red. L.L. Popov. M.: Prospekt, 2010.

2. Dolgopolov A.A. O sootnoshenii edinogo predmeta pravovogo regulirovaniya i rezhimnogo administrativno-pravovogo regulirovaniya // Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 2 (32). S. 135–140.

3. Galitskaya N.V. Vidy administrativno-pravovykh rezhimov, ustanavlivaemykh v oblasti obespecheniya bezopasnosti // Kachestvo zhizni naseleniya v usloviyakh modernizatsii rossiiskogo obshchestva: pravovye, sotsiokul'turnye i sotsial'no-ekonomicheskie aspekty: sb. st. 7 vseros. nauch.-prakt. konf. / pod red. G.B. Kosharnoi. Penza, 2014. S. 50–55.

4. Zakon o gosudarstvennoi taine: Zakon Ros. Federatsii ot 21 iyulya 1993 g. № 5485-1: v red. ot 8 marta 2015 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

5. Kidyayeva D.S. Rezhim gosudarstvennoi tainy // Nauchno-metodicheskii elektronnyi zhurnal Kontsept. 2017. T. 39. S. 3281–3285.

6. Pavlov I.Yu. Sovremennye problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoi i sluzhebnoi tainy v Rossii // Leningradskii yuridicheskii zhurnal. 2013. № 1 (31). S. 29–37.

7. Platonova E.V. Administrativno-pravovoi rezhim gosudarstvennoi tainy Rossiiskoi Federatsii. Problemy pravovogo regulirovaniya i puti ikh resheniya // Molodoi uchenyi. 2015. № 3. – S. 676–678.

8. Kandakova V.A. Voprosy pravovogo regulirovaniya instituta gosudarstvennoi tainy v Federativnoi Respublike Germaniya // Mariiskii yuridicheskii vestnik. 2015. № 4(15). – S. 79–81.

9. Orlovskii E. Rossiiskii zakon o gosudarstvennoi taine. URL: <http://www.hrighs.ru/text/b4/Chapter16.htm> (data obrashcheniya: 09.11.2017).

10. Mal'tsev V.A. Zashchita gosudarstvennoi tainy v Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape ee razvitiya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2008. № 4.

11. Ryabchuk V.N. Gosudarstvennaya izmena i shpionazh: ugolovno-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie. SPb., 2007.

12. Martyshin M.Yu., Martyshina A.A. Zarubezhnyi opyt pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoi tainy // Vestnik KRAGSiU. 2014. № 17. S. 54–60.

13. Ob utverzhdenii Instruksii o poryadke dopuska dolzhnostnykh lits i grazhdan Rossiiskoi Federatsii k gosudarstvennoi taine: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 6 fevr. 2010 g. № 63: v red. ot 29 dek. 2016 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

14. Churakova E.N., Loshkarev A.V., Taniehev G.V. Gosudarstvennaya taina // Razvitiye sovremennoi nauki: teoreticheskie i prikladnye aspekty: sb. nauch. st. studentov, magistrantov, aspirantov, molodykh uchenykh i prepodavatelei / pod obshch. red. T.M. Sigitova. Perm', 2017. – S. 111–114.

15. Ponomareva Yu.V. Kategorii svedenii, dostup k kotorym mozhet byt' ogranichen v rezhime sluzhebnoi tainy // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2016. T. 16. № 3. – S. 116–120.

*Поступила в редакцию 10 ноября 2017 г.*

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930–2018-33-1-50-57

### **Regulatory issues of the state secrecy regime in Russia**

*S.N. Keramova, M.M. Abdullaev*

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43a; saidal4@yandex.ru*

The article deals with the legal and administrative regime of State secrets.

Relevance of the topic of the article is due to the necessity to improve the regulatory regime of State secrets for best protection of State secrets in view of the possibility of inflicting irreparable damage to the Russian Federation in case of its disclosure.

The aim of the paper is the analysis of existing administrative law on State secrets in order to identify and eliminate the gaps in it.

Methodology: formally legal, systematic, comparative law methods were used. Tauthors of the article state that the defining characteristics of State secrets are: information; protection of the information; protection of State secrets in the interests of the State. The problems related to the legal regulation of issues State secrets are named. An attempt was made to show on the example of modern Russia which relatively defined norms specified administrative-legal regime need concretization. Special attention is paid to foreign experience of State secrets regulation, in particular, the United States and Germany, which had successfully built the protection of State secrets without its concretization in the basic law, without the use of specific legislation and the detailed list of information constituting a State secret.

The result of the research is drawing conclusions and proposals on the enhancement of legislation on State secrets.

Keywords: *administrative law regime, the regime of State secrets, legal regulation, the powers of the public authorities.*

*Received 10 November, 2017*