

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение
национальной безопасности
очной формы обучения, группы 01001314
Вартыня Станислава Алексеевича

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Бутько Л.В.

Рецензент:
доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин
Белгородского юридического
института Министерства
внутренних дел Российской
Федерации имени
И.Д. Путилина, кандидат
юридических наук Зайцев В.А.

БЕЛГОРОД 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РОССИИ	6
1.1. Понятие и назначение публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации	6
1.2. Система обеспечения публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации	17
ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РОССИИ	24
2.1. Порядок отнесения сведений к государственной тайне, засекречивания и рассекречивания сведений и их носителей	24
2.2. Допуск должностных лиц и граждан к сведениям, составляющим государственную тайну	34
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	44
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.	47

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена необходимостью обеспечения безопасности государственной тайны в условиях формирования нового миропорядка. В современном мире эффективность обеспечения национальной безопасности государства в немалой степени зависит от проведения его руководством сбалансированной информационной политики, в связи с чем защита сведений, составляющих государственную тайну, является одним из важнейших средств поддержания суверенитета страны и напрямую связана с осуществлением внешних и внутренних государственных функций и реализацией национальных интересов.

Закрепленные в Уставе ООН¹ универсальные принципы межгосударственных отношений, прежде всего принципы суверенного равенства государств и невмешательства их во внутренние дела друг друга, создают международную правовую основу права на наличие, уважение, охрану и защиту государственной тайны. При этом практически в каждом государстве созданы и функционируют специальные службы, фактически осуществляющие «охоту» за сведениями, составляющими государственную тайну. Это подчеркивает необходимость обеспечения ее безопасности.

Следует отметить, что в порядке доброй воли Россия, как и иные государства, может брать на себя международные обязательства по открытому обмену сведениями, составляющими в Российской Федерации государственную тайну. Это выступает основанием для их рассекречивания.

Основы современного подхода российского законодателя к нормативному правовому регулированию государственной тайны заложены в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года и Федеральном законе Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне». За истекший с момента их утверждения период было принято около двухсот нормативных правовых актов, в той или иной степени раскрывающих вопросы защиты государственной тайны.

¹ . URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/>

Несмотря на это Федеральный закон «О государственной тайне» по-прежнему играет системообразующую роль в данной области. Однако в условиях динамично меняющейся политической, экономической, военной и оперативной обстановки в России ряд его положений требует совершенствования. В связи с чем основная задача законодателя заключается в выработке оптимального, обеспечивающего баланс публичного и частного интересов, подхода, позволяющего найти рациональное решение между неоправданным занижением порога правового регулирования государственной тайны и засекречиванием слишком большого объема информации.

С учетом сложности регулируемых общественных отношений представляется, что данный подход должен быть комплексным, основанным на фундаментальных теоретических исследованиях, поскольку многие проблемы правового регулирования государственной тайны являются следствием недостаточной разработанности на научном уровне понятийного, методологического и терминологического аппарата государственной тайны как видового по отношению к общеправовому понятию тайны.

Особое значение при этом должно уделяться реализации на практике существующих в Российской Федерации правовых режимов в области обращения информационных ресурсов. Среди них следует выделить публично-правовой режим защиты государственной тайны, определяющий порядок деятельности государственных органов, их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в интересах обеспечения сохранности сведений, составляющих государственную тайну.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в сфере установления публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации.

Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие публично-правовой режим защиты государственной тайны в Российской Федерации.

Цель исследования – на основе определения места и роли публично-правового режима защиты государственной тайны раскрыть содержание его основных элементов в России.

Цель исследования обусловила необходимость решения следующих **основных задач:**

- раскрыть понятие и назначение публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации;

- исследовать систему обеспечения публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации;

- проанализировать порядок отнесения сведений к государственной тайне, а также порядок засекречивания и рассекречивания сведений и их носителей в Российской Федерации;

- рассмотреть порядок допуска лиц и граждан к сведениям, составляющим государственную тайну.

Объект, предмет, цель и задачи предопределили структуру настоящей работы, состоящей из введения, двух глав, объединяющих 5 параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы. В первой главе автором дается общая характеристика публично-правовому режиму защиты государственной тайны. Во второй главе автором раскрывается содержание основных элементов публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РОССИИ

1.1. Понятие и назначение публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации

Одной из составляющих правовых режимов защиты информационных ресурсов, содержащих конфиденциальные сведения, являются нормы, определяющие категорию информации по уровню доступа к ней. В буквальном значении речь идет о нормах, относящих информацию к общедоступной или доступ, к которой ограничен федеральными законами (в том числе государственной тайне). Однако правовое содержание процедур отнесения сведений к категории конфиденциальных основано на реализации целой системы ограничения доступа – оснований, порядка, условий доступа и т.д.

Именно ограничение доступа определяет специфику публично-правовых режимов конфиденциальных сведений. В связи с чем раскрытие понятия «публично-правовой режим защиты государственной тайны» целесообразно начать с определения понятия «тайна», которое присутствует и в нормативных правовых актах, и в учебной, и в научной литературе, являясь сопутствующим таким дефинициям, как «информация ограниченного доступа», «конфиденциальная информация», «секретные сведения» и т. д.

В ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», раскрывающей базовые термины в информационной сфере, не содержится соответствующего определения. Законодатель ограничивается двумя понятиями: под «информацией» понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, а под «конфиденциальностью информации» - обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя¹.

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448

В дефинитивной части Федерального закона «О государственной тайне» понятие «государственная тайна» определяется защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации¹.

В свою очередь Федеральный закон «О коммерческой тайне» раскрывает понятие «коммерческая тайна» как конфиденциальность информации, позволяющая ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду².

Таким образом, российским законодателем в различных нормативных правовых актах определение «тайна» формулируется и через само понятие «информация», и через понятие «конфиденциальность», отражающее определенный режим информации.

Правовой феномен тайны – предмет активных дискуссий в правовой науке, прежде всего в отраслях административного и информационного права. Основываясь на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Э. Гаврилов формулирует понятие тайны как «определенной неизвестной широкому кругу информации». При этом тайной считается и такая информация, которая вообще никому не известна (тайна как нечто непознанное вообще) – абсолютная тайна, и информация, которая известна одному лицу или группе лиц, но не известна другому (другим) – относительная тайна³.

По мнению Д.В. Огородова, при определении данного понятия продуктивна классификация тайн на публично-правовые и частноправовые. Ученый

¹ Федеральный Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1(ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ, 13.10.1997, N 41, стр. 8220-8235.

² Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

³ Гаврилов Э. К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны: гражданско-правовые аспекты // Хозяйство и право. 2007. № 5. С. 29.

утверждает, что тайна является предметом правоотношений, с чем трудно согласиться, поскольку в данном случае имеет место отождествление сведений и правового режима¹.

А. Коломиец, как и многие другие авторы публикаций по данной тематике, трактует понятие «тайна» через понятие «информация». Например, аудиторская тайна – это информация, которая имеет коммерческую, служебную, профессиональную или иную ценность².

Философско-правовой подход О.А. Городова к исследованию юридической модели тайны предполагает осмысление данного понятия как меры неопределенности сведений, именуемой в теории информации энтропией. Тайна является сведениями только для тех, кто имеет доступ к конфиденциальной информации. Остальные лица не могут устранить неопределенность их представлений по поводу имеющих у первой категории лиц сведений. Диалектика феномена тайны и проявляется в ее двойственном, полярном характере – для обладателей этой информации она не тайна, для лиц, не имеющих доступа к ней – тайна. Сущность механизма тайны реализуется через систему доступа к соответствующей информации, который сочетает в себе определенные запреты и обязывания³. Следует признать такое определение сущности тайны рациональным и продуктивным, поскольку из него следует вывод: тайна – правовой режим информации. Информация не составляет тайну – она функционирует в режиме тайны. Таким образом, тайна – это определенный правовой режим информации, который реализуется через совокупность определенных запретов и ограничений в ее использовании и обеспечивается системой защиты.

Существуют различные подходы и к определению понятия «государственная тайна». Первые попытки нормативно закрепить определение госу-

¹ Огородов Д.В. Новое в гражданско-правовой охране конфиденциальной информации (Федеральный закон «О коммерческой тайне») // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 4. Ч. 2. С. 51.

² Коломиец А. Аудиторская тайна. Некоторые проблемы правового регулирования // Хозяйство и право. 2007. № 11. С. 84.

³ Городов О.А. Комментарий к Федеральному Закону «Об информации, информатизации и защите информации». СПб.: Питер, 2003. С. 100.

дарственной тайны связаны с принятием Уголовного кодекса РСФСР 1922 года, предусматривающего в ст. 66 ответственность за разглашение государственной тайны и, позже, за измену Родине в форме шпионажа. Под государственной тайной понимались сведения, специально охраняемые и перечисленные в особом перечне¹. В дальнейшем понятие «государственная тайна» не раз пересматривалось и изменялось, что свидетельствует о его динамичности и зависимости от условий действительности.

Следует отметить зависимость содержания понятия «государственная тайна» от конкретных политических, экономических и социальных процессов, происходящих в стране. Учитывая тот факт, что государственная тайна есть у государства с любой формой правления, будь оно авторитарным или демократическим, тем не менее, нельзя избежать воздействия действительности, нельзя оставлять в стороне политические, экономические и другие аспекты, влияющие на направление развития общества.

Показательным в этом плане является определение, предложенное А.Е. Луневым, который указывает, что «государственная тайна – это совокупность сведений, признанных в интересах государства и общества засекреченными и могущих быть известными ограниченному кругу лиц, допущенных к пользованию этими сведениями или к их охране. Круг этих сведений определяется правовыми актами и меняется в зависимости от конкретной внешнеполитической и внутривнутриполитической обстановки»².

В целом можно согласиться с суждением автора, но следует отметить, что в определении имеется ряд относительно спорных моментов. Первый – данное определение по своей форме слишком пространно – в нем присутствуют такие признаки, которые для уяснения содержания понятия можно было бы опустить (например, «допущенных к пользованию этими сведениями или к их охране»). Второй – в определении говорится об интересе государства к данным сведениям, однако не конкретизируется какой именно это

¹ Уголовный Кодекс РСФСР: Утв. Постановлением ВЦИК от 1 июня 1922 года // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

² Административное право: Учебник / Под ред.: А.Е. Лулева М.: Юрид. лит., 1970. С. 512.

интерес. Само по себе слово «интерес» достаточно неопределенно и может толковаться многозначно (например, «потребность», «необходимость», «увлечение», «любопытство»).

При формировании определения «государственная тайна» следует обращать внимание на характер самих сведений (политический, экономический, военный и другой), причем наблюдается значительное разнообразие в подходах к решению данного вопроса. Перечень различных сфер, где могут находиться сведения, составляющие государственную тайну, представляет собой переменную величину, он может как расширяться, так и сужаться в зависимости от различных внешних и внутренних факторов, влияющих на процессы, происходящие в государстве. Из этого можно сделать вывод, что попытка раз и навсегда обозначить в определении указанные сферы ни к чему не приведет. Любое определение всегда будет носить субъективно-временной характер и потребует своего пересмотра сразу же после каких-либо серьезных изменений во внешних или внутренних условиях.

Другими важными признаками, которые можно выделить в современных работах, посвященных государственной тайне, являются те, которые указывают на сокрытие (засекречивание) сведений и их специальную защиту со стороны государства. Наступление негативных последствий или ущерба вследствие распространения сведений (утечки, разглашения) также отмечается в большинстве определений. Однако объекты данного ущерба различны: государственная безопасность, обороноспособность, интересы государства, качественное состояние военно-промышленного потенциала и многое другое¹. Как представляется, было бы целесообразным при формировании понятия «государственная тайна», учитывая все обозначенные выше подходы, попытаться обобщить различные объекты ущерба.

¹ Горлушкин А.Н. Соотношение понятия конфиденциальности и понятия государственной тайны // Право и политика. 2009. № 6 (114). С. 12.; Ильяш И.А. Понятие и содержание государственной тайны. (Теоретико-правовой аспект) // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 2. С. 111

С вступлением в силу Федерального закона «О государственной тайне» появился еще один вариант определения понятия «государственная тайна», раскрытый ранее. Обратим внимание на ряд характерных признаков государственной тайны. К государственной тайне относятся сведения, имеющие важное значение для безопасности Российской Федерации. Важность определяется возможностью нанесения ущерба безопасности в случае распространения данных сведений. Во избежание распространения указанных сведений в государстве устанавливается определенный порядок – режим защиты государственной тайны.

В целях выделения из огромных информационных массивов сведений, составляющих государственную тайну, законодатель устанавливает области (сферы) и виды деятельности, в которых данные сведения могут находиться: военная, внешнеполитическая, экономическая сферы, а также разведывательная, контрразведывательная и оперативно-розыскная деятельность. Кроме того, в законе также указаны определенные сведения, которые не могут быть отнесены к категории секретных. Еще одной отличительной особенностью государственной тайны является то, что она содержится в определенных перечнях, издаваемых в нормативных правовых актах. На сегодняшний день в Российской Федерации имеются три вида таких перечней.

Во-первых, это перечень сведений, составляющих государственную тайну. Он установлен ст. 5 Федерального закона «О государственной тайне» и содержит совокупность категорий сведений, в соответствии с которыми сведения относятся к государственной тайне и засекречиваются на основаниях и в порядке, установленных федеральным законодательством. В нем установлено какие сведения составляют государственную тайну в военной области, области экономики, науки и техники, области внешней политики и экономики, а также в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

Во-вторых, это перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, который утвержден Указом Президента Российской Федерации¹. Этот перечень содержит сведения в военной области, в области экономики, науки и техники, внешней политики и экономики, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, а также наименования государственных органов и организаций, наделенных полномочиями по распоряжению этими сведениями.

И, наконец, в-третьих, это перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Они носят развернутый характер и разрабатываются в соответствии с Перечнем сведений, отнесенных к государственной тайне, органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне. В эти перечни включаются сведения, полномочиями по распоряжению которыми наделены указанные органы, и устанавливается степень их секретности. Эти перечни утверждаются соответствующими руководителями органов государственной власти. В зависимости от их содержания они могут быть засекречены.

Таким образом, с учетом мнения о нецелесообразности перечисления сфер при определении государственной тайны, ее понятие следует сформулировать следующим образом: «защищаемые государством сведения, неправомерное распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации».

Определение понятий «тайна» и «государственная тайна» позволяет перейти к рассмотрению публично-правового режима защиты государственной тайны, направленного на то, чтобы не допустить несанкционированное распространение сведений, составляющих государственную тайну.

В процессе использования информации в сфере деятельности исполнительной власти соответствующие правоотношения требуют особой направ-

¹ Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 05.10.2017) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

ленности правового регулирования. Это достигается за счет существования правовых режимов информационных ресурсов¹. Информация в публичной сфере используется только в документированной форме, что следует из дефинитивной части Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Основа правового режима информационных ресурсов определяется в этом законодательном акте как нормы, устанавливающие порядок документирования информации, право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах, категорию информации по уровню доступа к ней, порядок правовой защиты информации.

При определении публично-правового режима защиты государственной тайны, по всей видимости, следует исходить из устоявшегося определения правового режима, а также его основных отличительных особенностей². С учетом этого можно дать следующее определение: «Публично-правовой режим защиты государственной тайны – это совокупность публично-правовых норм и основанных на них организационных мер, устанавливающих определенных порядок деятельности (правил поведения) государственных органов, их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в интересах обеспечения сохранности сведений, составляющих государственную тайну».

Целью данного режима является решение задач общего предупреждения утечки государственной тайны посредством создания таких условий, при которых сводится к минимуму, либо полностью исключается возможность противоправного доступа к секретной информации и ее распространение в ущерб интересам безопасности Российской Федерации.

Отдельно следует остановиться на правовой основе данного публично-правового режима, которую на сегодняшний день составляет целый ряд нор-

¹ Антопольский А.А. Подходы к установлению правового режима информационных ресурсов // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сборник статей. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 272.

² Розанов И.С. Указ. раб. С. 84-91.

мативных правовых актов. Первостепенное значение среди них имеет Федеральный закон от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне». По сути, он играет системообразующую роль в данной области.

Нормы, касающиеся безопасности государственной тайны России, содержатся также в некоторых других законодательных актах, в числе которых: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, федеральные законы от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»², 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке»³, 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁴, 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵, 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁶, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ⁷, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ⁸ и др. Они устанавливают особенности обращения сведений, составляющих государственную тайну, в той или иной области, либо регулируют частные вопросы, связанные с обращением таких сведений.

Важнейшее место среди источников права в данной области занимают нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Прави-

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, N 51, ст. 5712.

² Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349.

³ Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О внешней разведке» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 143.

⁴ Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ, 30.03.1998, № 13, ст. 1475.

⁵ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

⁶ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ, 19.08.1996, № 34, ст. 4029.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.08.2017) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

тельства Российской Федерации. Среди них, прежде всего, необходимо выделить: Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне¹, Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны², Перечень должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне³, Положение 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 тайны⁴, Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности⁵, Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне⁶, Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне⁷.

Особое место среди источников права в области обращения сведений, составляющих государственную тайну, принадлежит решениям Конституции-

¹ Указ Президента РФ от 30.11.1995 №1203 (ред. от 05.10.2017) №Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне № // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

² Указ Президента РФ от 06.10.2004 № 1286 (ред. от 11.08.2014) «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» // Собрание законодательства РФ, 11.10.2004. № 41. Ст. 4024.

³ Распоряжение Президента РФ от 16.04.2005 № 151-рп (ред. от 05.07.2017) «О перечне должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ, 25.04.2005, № 17, ст. 1547.

⁴ Постановление Правительства РФ от 15.04.1995 № 333 (ред. от 24.12.2014) «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» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1540.

⁵ Постановление Правительства РФ от 04.09.1995 № 870 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» // СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3619.

⁶ Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762.

⁷ Постановление Правительства РФ от 22.08.1998 N 1003 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4407.

онного Суда Российской Федерации по жалобам юридических и физических лиц о нарушениях законодательства.

В содержании публично-правового режима защиты государственной тайны можно выделить две группы мер:

- первая группа – меры общего характера, которые относятся ко всем носителям засекреченной информации;
- вторая группа – меры, относящиеся к конкретным носителям секретной информации.

Первая группа мер включает в себя:

1. Правила отнесения сведений к государственной тайне.
2. Установление охраны и пропускного режима на предприятиях, в учреждениях и организациях.
3. Лицензирование деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.
4. Образование и функционирование государственных органов, непосредственно обеспечивающих защиту государственной тайны. На предприятиях, в учреждениях и организациях образуются специальные подразделения по защите государственной тайны.

Вторая группа мер включает в себя несколько подгрупп мер:

1. Меры, направленные на предупреждение распространения засекреченной информации, лицами, обладающими этой информацией.
2. Правила обращения документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну.
3. Меры, направленные на защиту государственной тайны при создании специальных изделий и работе с ними.
4. Меры, целью которых является предупреждение распространения секретной информации в процессе применения средств вычислительной техники.

5. Меры, направленные на сохранение в тайне назначения и характера деятельности режимных объектов.

Также следует отметить, что помимо определенных правовых установлений (правил поведения в режимной области), публично-правовой режим защиты государственной тайны включает в себя также и обеспечивающие их организационные меры. В этой связи принципиальное значение имеет деятельность государственных органов и негосударственных организаций, которые обеспечивают реализацию режимных мер.

1.2. Система обеспечения публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации

Основы организации и деятельности системы обеспечения публично-правового режима защиты государственной тайны закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «О государственной тайне», а также других законодательных и подзаконных актах, определяющих правовой статус органов государственной власти и других субъектов правоотношений в области защиты государственной тайны.

Защита государственной тайны, как составная часть деятельности по обеспечению безопасности государства в целом, относится к исключительному ведению Российской Федерации. Развивая данное конституционное положение, Федеральный закон «О государственной тайне» устанавливает, что его действие распространяется на все органы законодательной, исполнительной и судебной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, а также должностных лиц и граждан, взявших на себя обязательства или обязанных по своему статусу исполнять требования законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Организационное обеспечение защиты государственной тайны состоит из системы государственных органов и должностных лиц, ответственных за организацию работ и обеспечение информационной безопасности, а также

контролирующих и судебных органов, осуществляющих надзор и правосудие в данной области. Система обеспечения информационной безопасности Российской Федерации является частью системы обеспечения национальной безопасности государства.

Система обеспечения информационной безопасности Российской Федерации строится на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, ведомственных структур, а также служб предприятий и организаций.

Основными элементами организационной структуры системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации на федеральном уровне являются: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, государственные и межведомственные комиссии, создаваемые Президентом и Правительством Российской Федерации.

Президент Российской Федерации утверждает государственные программы по защите государственной тайны, состав и структуру Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и положение о ней, перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, заключает международные договоры Российской Федерации о совместном использовании и защите сведений, отнесенных к государственной тайне.

Совет Безопасности Российской Федерации проводит работу по выявлению и оценке угроз информационной безопасности, разрабатывает важнейшие концептуальные документы и предложения, координирует деятельность органов по обеспечению информационной безопасности. Указом Пре-

зидента от 28 октября 2005 года № 1244 утверждено Положение о специальной Межведомственной комиссии по информационной безопасности¹.

Являясь высшим органом законодательной власти, Федеральное Собрание Российской Федерации принимает законы, регулирующие отношения в области защиты государственной тайны, а также осуществляет парламентский контроль за исполнением соответствующих требований законодательства. Утверждая статьи федерального бюджета, Парламент определяет пределы финансирования государственных программ в области защиты государственной тайны.

Правительство Российской Федерации, организуя разработку и выполнение государственных программ в области защиты государственной тайны, устанавливает размеры и порядок предоставления льгот гражданам, допущенным к государственной тайне, устанавливает порядок определения размеров ущерба, наступившего в результате несанкционированного распространения сведений, составляющих государственную тайну, а также размеров ущерба, наносимого обладателю информации в результате ее засекречивания, принимает меры по выполнению международных договоров о совместном использовании и защите сведений, составляющих государственную тайну.

Органы судебной власти рассматривают уголовные и гражданские дела о нарушениях законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также обеспечивают судебную защиту граждан, органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций в связи с их деятельностью по защите государственной тайны.

Особое внимание следует обратить на полномочия перечисленных в Федеральном законе «О государственной тайне» органов защиты государственной тайны, среди которых:

1. Межведомственная комиссия по защите государственной тайны. Является коллегиальным органом, координирующим деятельность органов гос-

¹ Указ Президента РФ от 28 октября 2005 года № 1244 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4536.

ударственной власти по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию законодательства Российской Федерации 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, утверждаемым Президентом Российской Федерации. Данная комиссия образована в соответствии с указами Президента Российской Федерации¹.

2. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения безопасности, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и их территориальные органы. Данные государственные органы (Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, ФСБ России, ФСО России, Минобороны России, СВР России) организуют и обеспечивают защиту государственную тайну в соответствии с функциями, возложенными на них законодательством Российской Федерации.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководители предприятий, учреждений и организаций, где ведутся работы с государственной тайной, а также подразделения по защите государственной тайне этих предприятий, учреждений и организаций. Ответственность за организацию защиты сведений, составляющих государственную тайну, в органах государственной власти, на предприятиях в учреждениях и организациях возлагается на их руководителей. В зависимости от объема работ с использо-

¹ Указ Президента РФ от 8 ноября 1995 года № 1108 «О Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» // СЗ РФ. 1995. № 46. Ст. 4456, Указ Президента РФ от 6 октября 2004 года № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» // СЗ РФ. 2004. № 41. Ст. 4024.

ванием сведений, составляющих государственную тайну, руководителями органов государственной власти предприятий, учреждений и организаций создаются структурные подразделения по защите государственной тайны, функции которых определяются указанными руководителями в соответствии с нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, и с учетом специфики проводимых ими работ. Защита государственной тайны является видом основной деятельности органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации.

Компетенция органов защиты государственной тайны закрепляется в соответствующих законодательных актах и разработанных на их основе положениях, определяющих правовой статус каждого органа, его роль и место в системе обеспечения безопасности государства. При распределении обязанностей и предоставлении прав в сфере защиты государственной тайны учитывается, прежде всего, функциональная специфика органа, которая зависит от характера задач, решаемых органом в конкретной сфере государственного управления, а также особенностей сил, средств и методов осуществления управленческой деятельности. Наряду с непосредственным участием в организации и проведении мероприятий в режимно-секретной сфере федеральные органы защиты государственной тайны в пределах своих полномочий издаются подзаконные акты, в установленном порядке участвуют в разработке законопроектов по вопросам защиты государственной тайны.

Финансирование деятельности органов государственной власти, бюджетных предприятий, учреждений и организаций и их структурных подразделений по защите государственной тайны, а также социальных гарантий, предусмотренных российским законодательством, осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов, а остальных предприятий, учреждений и организаций – за счет средств, получаемых от их основной деятельности при выполнении работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Средства на финансирование государственных программ в области защиты государственной тайны предусматриваются в федеральном бюджете Российской Федерации отдельной строкой.

Контроль за расходованием финансовых средств, выделяемых на проведение мероприятий по защите государственной тайны, осуществляется руководителями органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, заказчиками работ, а также специально уполномоченными на то представителями Министерства финансов Российской Федерации. Если осуществление этого контроля связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, то перечисленные лица должны иметь допуск к сведениям соответствующей степени секретности.

Особый интерес представляет роль органов федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере защиты государственной тайны. В этой связи можно выделить основные направления этой деятельности:

- лицензирование деятельности предприятий, учреждений и организаций Российской Федерации (находящихся на ее территории), связанной с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и (или) оказанием услуг по их защите, что предусматривает проведение в этих целях специальных экспертиз предприятий, учреждений и организаций, а также государственную аттестацию их руководителей;

- участие в процедуре оформления допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к сведениям, составляющим государственную тайну, путем проведения проверочных мероприятий в отношении граждан, оформляемых на допуск к сведениям, имеющим степень секретности «особой важности» и «совершенно секретно»;

- осуществление официального контроля за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями лицензионных условий, а также контроля за обеспечением режима секретности при производстве шифровальных

работ и обращении с зашифрованной информацией в государственных органах, воинских формированиях, на предприятиях, в учреждениях и организациях.

При этом органы федеральной службы безопасности наделены соответствующими полномочиями. К ним, в частности относятся:

- приостановление либо аннулирование лицензии в случае нарушения предприятиями, учреждениями и организациями требований по обеспечению защиты государственной тайны;

- выдача разрешения на открытие подразделения по защите государственной тайны и его ликвидацию;

- согласование перечня номенклатур должностей, исполнение обязанностей по которым предполагает доступ к государственной тайне;

- привлечение к административной ответственности в случае выявления нарушений требований действующего законодательства.

Общая характеристика публично-правовых режимов, раскрытие понятия и назначения публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации, а также изучение полномочий государственных органов, принимающих участие в его обеспечении, позволяет логически и последовательно перейти к раскрытию содержания основных элементов рассматриваемого правового режима.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РОССИИ

2.1. Порядок отнесения сведений к государственной тайне, засекречивания и рассекречивания сведений и их носителей

Порядок отнесения сведений к государственной тайне определяется Федеральным законом «О государственной тайне» и Правилами отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности. По своей сути, отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание представляет собой введение ограничений на их распространение и на доступ к их носителям. Оно осуществляется на основе принципов законности, обоснованности и своевременности.

Законность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в соответствии засекречиваемых сведений перечням сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и засекречиванию.

Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого акта, исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан.

Своевременность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении ограничений на распространение этих сведений с момента их получения (разработки) или заблаговременно.

Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;
- о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;
- о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;
- о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного государству, обществу и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд.

При засекречивании сведений устанавливается степень их секретности и гриф секретности этих сведений. Степень секретности сведений, составляющих государственную тайну, определяется в зависимости от степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений. Соответственно этому устанавливаются три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно».

К сведениям особой важности следует относить сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, научно-технической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности,

распространение которых может нанести ущерб интересам Российской Федерации в одной или нескольких из перечисленных областей. К совершенно секретным сведениям следует относить сведения в указанных областях, распространение которых может нанести ущерб интересам министерства (ведомства) или отрасли экономики Российской Федерации в одной или нескольких из перечисленных областей. К секретным сведениям следует относить все иные сведения из числа сведений, составляющих государственную тайну. Ущербом безопасности Российской Федерации в этом случае считается ущерб, нанесенный интересам предприятия, учреждения или организации в указанных областях.

Обоснование необходимости отнесения сведений к государственной тайне возлагается на органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации, которыми эти сведения получены (разработаны).

Отнесение сведений к государственной тайне осуществляется в соответствии с Перечнем сведений, составляющих государственную тайну, определяемым законодательством, руководителями органов государственной власти в соответствии с Перечнем должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Цель полномочий, приобретаемых перечисленными в последнем нормативном акте должностными лицами (а ими являются исключительно руководители министерств и ведомств, причем не всех подряд, а лишь выборочно), возложить на них персональную ответственность за отнесение конкретных категорий сведений к государственной тайне, что на практике сводится к утверждению ими разработанных соответствующими специалистами и согласованных со структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти ведомственных перечней.

Основанием для засекречивания сведений, полученных (разработанных) в результате управленческой, производственной, научной и иных видов деятельности является их соответствие перечням сведений, подлежащих за-

секречиванию. При засекречивании этих сведений их носителям присваивается соответствующий гриф секретности.

В этой связи следует отметить, что понятие «степень секретности» присуще исключительно самим сведениям и отражает степень их важности для национальной безопасности. Понятие «гриф секретности» применяется по отношению к материальному носителю данных сведений. Степень секретности первична по отношению к грифу секретности, ибо «проставка любого грифа на чистом листе бумаги или дискете, на которую еще не перенесена информация, не порождает тех правовых последствий, которые влечет за собой использование сведений определенной степени секретности»¹. Таким образом, гриф секретности – это пометка на носителе, соответствующая степени секретности зафиксированных на нем сведений.

При этом следует помнить, что в подавляющем большинстве случаев гриф секретности несет существенную правовую нагрузку, так как является визуальным признаком отнесения сведений к государственной тайне. Именно по грифу секретности можно судить, содержит документ такую информацию либо нет, что может, в частности, являться основанием для привлечения к ответственности лица, ознакомившегося с его содержанием и в дальнейшем разгласившего ставшие ему известными сведения. В целях исключения возможности использования грифов секретности, предназначенных для обозначения составляющих государственную тайну сведений, в каких-либо иных целях, например, в качестве пометок для конфиденциальной информации, составляющей коммерческую или банковскую тайну, ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О государственной тайне» содержит соответствующий запрет.

При невозможности идентификации полученных (разработанных) сведений со сведениями, содержащимися в действующем перечне, обеспечивается предварительное засекречивание полученных (разработанных) сведений в соответствии с предполагаемой степенью секретности и в месячный срок

¹ Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации. Учеб. пос. / Под общ. ред.: М.А. Вуса, А.В. Федорова. 3-е изд., испр. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. С. 218.

направление в адрес должностного лица, утвердившего указанный перечень, предложения по его дополнению (изменению). Должностные лица, утвердившие действующий перечень, обязаны в трехмесячный срок организовать экспертную оценку поступивших предложений и принять решение по дополнению (изменению) действующего перечня или снятию предварительно присвоенного сведениям грифа секретности.

На носители сведений, составляющих государственную тайну, наносятся реквизиты, включающие следующие данные:

- степень секретности содержащихся в носителе сведений со ссылкой на соответствующий пункт действующего в данном органе государственной власти, на данном предприятии, в данных учреждении и организации перечня сведений, подлежащих засекречиванию;

- наименование органа государственной власти, предприятия, учреждения, организации, осуществивших засекречивание носителя;

- регистрационный номер;

- дата или условия рассекречивания сведений либо событие, после наступления которого сведения будут рассекречены.

При невозможности нанесения таких реквизитов на носитель сведений, составляющих государственную тайну, эти данные указываются в сопроводительной документации на этот носитель.

Анализ порядка отнесения сведений к государственной тайне позволяет выделить существенный его недостаток. Дело в том, что государственная тайна исходя из ее понятия – это исключительно интересы Российской Федерации. Интересы собственно ведомства или учреждения не могут называться таковой. Однако до настоящего времени практика не наработала четких критериев по отнесению сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности. Сейчас гриф «секретно» присваивается сведениям, оглашение которых грозит причинением ущерба не только общегосударственным интересам, но и интересам конкретного предприятия или учреждения. Под этим грифом сосредоточен наибольший объем информации, со-

ставляющей государственную тайну, и именно с ним связано большинство случаев необоснованного засекречивания информации. Что порождает в свою очередь, с одной стороны, неоправданные затраты бюджетных средств на защиту такой информации, а, с другой стороны, необоснованное изъятие части информации из открытого оборота.

Проблема необоснованно объемного содержания государственной тайны чрезвычайно актуальна для российского государства. Подтверждением этому может служить регулярное проведение на уровне различных государственных органов России заседаний на подобную тематику.

Так, например, 14 октября 2008 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялись Парламентские слушания на тему «Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственной тайне», целью которых стала выработка рекомендаций по комплексному совершенствованию федерального законодательства о государственной тайне, интеллектуальной собственности, информационного законодательства, а также правоприменительной практики в области защиты государственной тайны.

В слушаниях приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Высших судов Российской Федерации, заинтересованных министерств и ведомств, Общественной палаты Российской Федерации и других общественных организаций, средств массовой информации, профильных научных и учебных заведений. Кроме того, на парламентские слушания Комитетом Государственной Думы по безопасности были приглашены руководители Федерального архивного агентства и ряда федеральных государственных архивов.

В ходе обсуждения были высказаны предложения о внесении в Федеральный закон «О государственной тайне» изменений, касающихся вменения в обязанность руководителям органов государственной власти, наделённых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, своевре-

менно проводить работы по рассекречиванию хранящихся в архивах документов. Была также обоснована необходимость уточнения ст. 14 закона в части полномочий по рассекречиванию документов, созданных в деятельности ликвидированных организаций, не имеющих правопреемников.

Актуальные проблемы обеспечения государственной тайны, связанные в том числе с расширительным толкованием содержания данного института, нашли свое отражение и в многочисленных научных трудах российских ученых. Так, А.В. Устинков, обстоятельно изучивший подход к пониманию государственной тайны в России, а также законодательство, регламентирующее ее оборот, делает вывод о необходимости сужения круга государственных секретов с целью устранения следующих негативных последствий:

- превращения государственной тайны из эксклюзивного в заурядное явление, что ведет к утрате ее сущности как совокупности сведений, имеющих особое значение для обеспечения безопасности личности, общества и государства;

- избирательности ответственности за нарушение правил обращения с государственной тайной, поскольку в силу отсутствия необходимого количества сил и средств правоохранными органами караются лишь явно попавшие в их поле зрения нарушения;

- маскировки под государственную тайну так называемых тайн «местного» масштаба: региональных тайн, тайн предприятий и организаций;

- засекречивания государственными органами сведений, которые фактически не могут быть секретными¹.

Таким образом, кардинальное сужение круга сведений, составляющих государственную тайну, представляется насущной потребностью. К их разряду следует относить только такие сведения, разглашение которых чрезвычайно опасно для личности, общества и государства².

¹ Устинков А.В. Государственная тайна как функция государства по отношению к обществу и личности // Право и безопасность. 2004. № 1.

² Об этом и других актуальных вопросах обеспечения государственной тайны см. также: Балыбердин А.Л. Государственная тайна в Российской Федерации: Правовой режим и государственное

В контексте рассматриваемой проблемы представляется весьма актуальным проведенный В.М. Редкоусом сравнительный анализ законодательства государств-участников СНГ в сфере обеспечения их национальной безопасности в целом и защиты государственной тайны, в частности¹.

На его основе автор делает вывод о том, что в большинстве законов названных государств употребляется понятие «государственные секреты», а к государственной тайне относят только наиболее важные секреты, разглашение или утрата которых могут повлечь тяжкие последствия для национальной безопасности.

Так, например, закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года «О государственных секретах» закрепляет, что государственные секреты представляют собой 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.

Под государственной тайной понимаются сведения военного, экономического, политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности Республики Казахстан, а под служебной тайной – сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интере-

лицензирование. СПб., 1997; Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: Учебное пособие / Под общ. ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова. СПб., 2007; Мазуров В.А. Тайна государственная, коммерческая, банковская, частной жизни: Учебное пособие. М., 2003; ФСБ России готовит предложения по изменению закона об охране государственной тайны: Интервью В. Остроухова и А. Игнатъева / Рос. газ. 2008. № 4681; Шиверский А.А. Защита информации: проблемы теории и практики. М., 1996.

¹ Редкоус В.М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ и его учет в Российских условиях: Монография. Пятигорск, 2008.

сам государства, интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан.

Аналогичный подход, т.е. подразделение государственных секретов на государственную и служебную тайны, применяется также в законе Туркменистана от 24 ноября 1995 года «О защите государственных секретов» и законе Республики Беларусь от 29 ноября 1994 года «О государственных секретах». В законодательстве же Республик Кыргызстан и Узбекистан понятие «государственные секреты» наряду с государственной и служебной тайной включает и третью категорию – «военная тайна»¹.

Приведенный материал свидетельствует, что теория и практика до настоящего времени не выработала единого подхода к определению государственной тайны в государствах-участниках СНГ. Однако этот законодательный опыт следует учитывать при совершенствовании нормативного правового регулирования понятийного аппарата о государственной тайне. При этом необходимо подчеркнуть, что исключение сведений из разряда государственной тайны не означает отказ от их защиты. Такие сведения следует преобразовать в коммерческую тайну, конфиденциальную информацию, сведения для служебного пользования или их аналоги².

Если отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание представляет собой введение ограничений на их распространение и на доступ к их носителям, то рассекречивание сведений и их носителей – это снятие ранее введенных в предусмотренном законодательстве порядке ограничений на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на доступ к их носителям.

Основаниями для рассекречивания сведений являются:

- взятие на себя Российской Федерацией международных обязательств по открытому обмену сведениями, составляющими в Российской Федерации государственную тайну;

¹ Редкоус В.М. Указ. раб. С. 98-102.

² Устинков А.В. Указ. раб. С. 31.

- изменение объективных обстоятельств, вследствие которого дальнейшая защита сведений, составляющих государственную тайну, является нецелесообразной.

Органы государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, обязаны периодически, но не реже чем через каждые 5 лет, пересматривать содержание действующих в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности.

Срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. В исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Правом изменения действующих в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, наделяются утвердившие их руководители органов государственной власти, которые несут персональную ответственность за обоснованность принятых ими решений по рассекречиванию сведений. Решения указанных руководителей, связанные с изменением перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, подлежат согласованию с межведомственной комиссией по защите государственной тайны, которая вправе приостанавливать и опротестовывать эти решения.

Примечателен и порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну – не позднее сроков, установленных при их засекречивании. До истечения этих сроков носители подлежат рассекречиванию, если изменены положения действующего в данном органе государственной власти, на предприятии, в учреждении и организации перечня, на основании которых они были засекречены.

В исключительных случаях право продления первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государ-

ственную тайну, предоставляется руководителям государственных органов, наделенным полномочиями по отнесению соответствующих сведений к государственной тайне, на основании заключения назначенной ими в установленном порядке экспертной комиссии. Руководители органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций наделяются полномочиями по рассекречиванию носителей сведений, необоснованно засекреченных подчиненными им должностными лицами.

Руководители государственных архивов Российской Федерации наделяются полномочиями по рассекречиванию носителей сведений, составляющих государственную тайну, 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 государственную тайну, рассматривается межведомственной комиссией по защите государственной тайны.

2.2. Допуск должностных лиц и граждан к сведениям, составляющим государственную тайну

Порядок допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне установлен Федеральным законом «О государственной тайне» и Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, в соответствии с которыми в настоящее время предусмотрены три формы допуска, соответствующие трем степеням секретности сведений:

1 форма допуска предусматривает доступ к сведениям особой важности;

2 форма допуска предусматривает доступ к совершенно секретным сведениям;

3 форма допуска предусматривает доступ к секретным сведениям.

Наличие у должностных лиц и граждан допуска к сведениям более высокой степени секретности является основанием для доступа их к сведениям более низкой степени секретности.

Допуск к государственной тайне предполагает: письменное согласие на проведение полномочными органами проверочных мероприятий; ознакомление с нормами законодательства Российской Федерации о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение; принятие соответствующего решения руководителем организации о допуске оформляемого лица к государственной тайне; определение видов, размеров и порядка предоставления льгот, предусмотренных законодательством.

Сущностью оформления допуска является осознанное и добровольное сообщение гражданином установленного законом минимума информации о себе, проверка полномочными органами государственной власти достоверности указанной гражданином информации, принятие полномочным должностным лицом (руководителем предприятия, учреждения, организации) решения о допуске и заключение с гражданином соответствующего договора (контракта) с взаимными обязательствами. Типовая форма такого договора (контракта) установлена Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне.

Проверка достоверности сообщаемой гражданином о себе информации законом возложена на ФСБ России и ее территориальные органы. В этой связи между предприятием (учреждением, организацией) и органом федеральной службы безопасности возникает секретная переписка по вопросам оформления допусков. Почтовая корреспонденция по вопросам оформления допусков направляется в адрес территориального органа ФСБ.

Необходимо подчеркнуть, что в соответствии с действующим законодательством органы федеральной службы безопасности осуществляют только проверочные мероприятия в отношении гражданина, оформляемого на допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, и письменно сообщают результаты проверки руководителю предприятия, учреждения, органи-

зации, который, в свою очередь, обязан принять решение о допуске или об отказе в допуске гражданина и нести за принятое решение персональную ответственность в полном объеме. При этом в соответствии с законом проверочные мероприятия проводятся по 1 и 2 форме органами федеральной службы безопасности, а по 3 форме – администрацией предприятия. В случае отказа в допуске к государственной тайне гражданину дано право обжаловать это решение в вышестоящую организацию или в суд.

Для отдельных категорий граждан установлен особый порядок допуска к государственной тайне. Так члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокаты, участвующие в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, допускаются к таким сведениям без проведения проверочных мероприятий. Эти лица предупреждаются о неразглашении государственной тайны, о чем у них отбирается соответствующая расписка. Сохранность государственной тайны в таких случаях гарантируется путем установления ответственности указанных лиц за ее разглашение.

В законе оговорены основания для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне. Такими основаниями могут являться:

- признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным или рецидивистом, нахождение его под судом или следствием за государственные и иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;

- наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения и социального развития¹;

¹ Перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утвержден приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 16 марта 1999 года № 83. Он включает: хронические и затяжные психи-

- 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;

- выявление в результате проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности Российской Федерации;

- уклонение его от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных анкетных данных.

Обращает на себя внимание тот факт, что наличие оперативных данных в отношении лица не может быть основанием ограничения его в допуске к государственной тайне. В то же время такие данные позволяют органам федеральной службы безопасности вынести соответствующие рекомендации.

Определенные особенности имеет Порядок допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 года. В соответствии с ним допуск лиц, имеющих двойное гражданство, к государственной тайне осуществляется в порядке, установленном для должностных лиц и граждан Российской Федерации. При этом даже к сведениям, составляющим государственную тайну, с грифом «секретно» они допускаются только после проведения проверочных мероприятий органами федеральной службы безопасности.

Лица без гражданства допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, решением Правительства Российской Федерации после согласования с органами федеральной службы безопасности. При этом к сведениям особой важности и совершенно секретным сведениям они, как правило, не допускаются.

ческие расстройства с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями; психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ; синдром зависимости от алкоголя (третья стадия) с признаками резидуальных и отсроченных психических расстройств; синдром зависимости, развивающийся вследствие употребления наркотических средств или психотропных веществ.

Иностранные граждане допускаются к государственной тайне на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства по защите передаваемых ему сведений, составляющих государственную тайну. Решение о допуске иностранных граждан к государственной тайне принимается руководителями органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, предприятий, учреждений, организаций, которые уполномочены осуществлять передачу сведений, составляющих государственную тайну, другому государству. При этом вопрос согласовывается с Федеральной службой безопасности Российской Федерации.

Порядок допуска к государственной тайне эмигрантов и реэмигрантов осуществляется исходя из их гражданства на момент возбуждения ходатайства о допуске к государственной тайне.

В случае наличия у лица допуска к государственной тайне он может быть ограничен в выезде.

Допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, следует отличать от права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну. Доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, определяется в Федеральном законе «О государственной тайне» как санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну. Иными словами, доступ можно определить как реализацию права на ознакомление со сведениями, составляющими государственную тайну. Допуск и доступ к государственной тайне – понятия взаимосвязанные, но не тождественные, так как доступу всегда должен предшествовать допуск, но, с другой стороны, допуск не всегда в практике реализуется в виде доступа (например, после оформления допуска гражданин может сменить место работы, не ознакомившись с информацией, содержащей государственную тайну).

Форма допуска гражданина к работе со сведениями, составляющими государственную тайну, может и должна изменяться с течением времени в за-

висимости от производственной необходимости, а также вследствие существенных изменений в его биографических данных.

Если лицо, оформленное на допуск к государственной тайне, продолжает непрерывно работать на предприятии и в рамках производственной необходимости пользоваться документами соответствующей степени секретности, то изменения или переоформления допуска не требуется в течение всего времени работы указанного лица на данном предприятии, если не возникли названные ранее основания для отказа ему в допуске.

В случае изменения производственной необходимости (например, уменьшения или увеличения оборонного заказа с использованием сведений, содержащих государственную тайну, изменения степени секретности таких сведений) форма допуска исполнителей работ должна быть своевременно скорректирована (изменена). При этом руководитель предприятия может без участия органов федеральной службы безопасности снижать первоначально оформленную форму допуска и восстанавливать ее до прежнего значения столько раз, сколько это необходимо по условиям работы оформленного лица. Это вытекает из обязанности руководителя предприятия следить за тем, чтобы форма допуска каждого отдельного работника соответствовала потребности его реальной производственной деятельности на предприятии.

В случае перехода сотрудника на другое предприятие или при переходе с другого предприятия на данное (при необходимости допуска к государственной тайне на новом месте работы) возникает необходимость переоформления допуска по сроку действия. Сроки действия допуска установлены: 10 лет для допуска формы 1 и 15 лет для допуска формы 2. Отсчет срока действия допуска ведется от даты окончания проверочных мероприятий органами федеральной службы безопасности.

При наличии достоверной информации о возникновении у гражданина обстоятельств, могущих служить основанием для отказа в допуске, принятие решения по которым относится к компетенции руководителя предприятия, а также в случае нарушения гражданином принятых на себя обязательств, свя-

занных с сохранением государственной тайны, руководитель вправе принять решение о прекращении допуска к государственной тайне. Указанное решение руководитель предприятия принимает в форме утверждения заключения, подготовленного подразделением по защите государственной тайны.

Анализ порядка допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне позволяет выделить ряд его недостатков.

Во-первых, на сегодняшний момент времени недостаточно четко урегулирован порядок прекращения допуска гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну. Пункт 15 Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне содержит перечень оснований для прекращения допуска. Он дублирует положения ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственной тайне». При этом в Инструкции не учтено, что данные основания адресованы должностному лицу, принявшему решение о допуске гражданина к государственной тайне. Причем положения закона носят по своей сути не обязывающий, а разрешительный характер. Должностное лицо может по своему усмотрению принять решение о прекращении допуска, а может его не принимать.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения безопасности, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и их территориальные органы, которые в соответствии с законом наделены правом осуществлять межведомственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны, не имеют юридических оснований для того, чтобы повлиять на принятие такого решения. Тем самым они лишены важной составной части контрольных полномочий. Для устранения этого пробела представляется необходимым дополнить пункт 15 Инструкции положением, предусматривающим, что заключение органов, которые наделены правом осуществлять межведом-

ственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны о нецелесообразности дальнейшего допуска гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, является обязательным основанием для прекращения допуска гражданина. Кстати такое положение было установлено в предыдущей Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне 1995 года.

Во-вторых, следует качественно изменить подход к определению перечня лиц, допуск которых к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется в особом порядке. Предпринятая в действующей редакции Федерального закона «О государственной тайне» попытка перечисления этих лиц бесперспективна. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения в различных областях, показывает, что таких лиц существует достаточно много. Наряду с перечисленными в законе членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, судьями на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокатами, участвующими в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, это и такие участники судопроизводства, как:

- Президент Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и некоторые другие лица в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- адвокат, являющийся представителем истца в рассмотрении дела судом общей юрисдикции в процедуре гражданского судопроизводства, представитель ответчика, участвующий в рассмотрении дела арбитражным судом.

Вместе с тем изучение нормативных правовых актов свидетельствует, что указанные лица получают право на ознакомление со сведениями, составляющими государственную тайну, либо в силу должностного положения, либо в силу правового статуса. Поэтому в данной статье предлагается отказаться от перечисления групп таких лиц, и указать в силу чего они приобретают такое право.

В-третьих, представляется целесообразным дополнить ст. 24 Федерального закона «О государственной тайне» частью второй, предусматривающей предоставление гражданину, осведомленному в сведениях, составляющих государственную тайну, право на выезд за границу которого ограничено после его увольнения, определенных социальных гарантий.

Данное предложение обусловлено тем, что в настоящее время должностное лицо или гражданин, допущенные или ранее допускавшиеся к государственной тайне, могут быть временно ограничены в своих правах. В частности, такие ограничения могут касаться права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне. При этом в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» такие ограничения могут быть установлены только в отношении лиц, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям. По общему правилу срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица с такими сведениями.

В случае если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен Межведомственной комиссией. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

Безусловно, такие ограничения являются оправданными и необходимыми в ряде случаев. Их наличие полностью соответствует ч. 3 ст. 55 Кон-

ституции Российской Федерации. Вместе с тем, если ограничения права на выезд за границу лиц, работающих по трудовому договору (контракту) компенсируются рядом социальных гарантий¹, то ограничения права на выезд за границу лиц, у которых действие трудового договора (контракта) прекратилось, нечем не подкреплены. Таким образом, складывается парадоксальная ситуация. Гражданин выполняет обязанность по нераспространению доверенных ему сведений, составляющих государственную тайну, он ограничен в праве на выезд за границу, но это ничем не компенсируется. Кроме того, организация, которая приняла решение об ограничении права гражданина на выезд за границу, фактически не несет за это никакой ответственности.

¹ В соответствии с ч. 6 ст. 21 Федерального закона «О государственной тайне» для должностных лиц и граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, устанавливаются следующие социальные гарантии: процентные надбавки к заработной плате в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ; преимущественное право при прочих равных условиях на оставление на работе при проведении организационных и (или) штатных мероприятий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщение результатов проведенного исследования безопасности государственной тайны в Российской Федерации позволяет сформулировать ряд выводов и предложений.

Публично-правовой режим защиты государственной тайны – совокупность публично-правовых норм и основанных на них организационных мер, устанавливающих определенный порядок деятельности (правил поведения) государственных органов, их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в интересах обеспечения сохранности сведений, составляющих государственную тайну.

Реализация публично-правового режима защиты государственной тайны в Российской Федерации осуществляется посредством двух групп мер: мер общего характера, относящимся ко всем носителям засекреченной информации и мер частного характера, относящимся к конкретным носителям секретной информации.

Первая группа мер включает в себя: правила отнесения сведений к государственной тайне; установление охраны и пропускного режима на предприятиях, в учреждениях и организациях, работающих со сведениями, составляющими государственную тайну; лицензирование деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну; образование и функционирование государственных органов, непосредственно обеспечивающих защиту государственной тайны.

Вторая группа мер включает в себя: меры, направленные на предупреждение распространения засекреченной информации лицами, обладающими этой информацией; правила обращения документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну; меры, направленные на защиту государственной тайны при создании специальных изделий и работе с ними; меры, целью которых является предупреждение распространения секретной информации в процессе применения средств вычислительной техники; меры,

направленные на сохранение в тайне назначения и характера деятельности режимных объектов.

Рассмотрение системы обеспечения публично-правового режима защиты государственной тайны свидетельствует о том, что в этой области принимают участие государственные органы всех ветвей власти. Непосредственную реализацию режимных установлений осуществляют: Межведомственная комиссия по защите государственной тайны; федеральные органы исполнительной власти и их органы на местах (Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, ФСБ России, ФСО России, Минобороны России, СВР России); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководители предприятий, учреждений и организаций, где ведутся работы с государственной тайной, а также подразделения по защите государственной тайне этих предприятий, учреждений и организаций.

Важнейшее место среди этих органов принадлежит ФСБ России и ее территориальным органам. Проведенное исследование позволяет выделить следующие основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности по защите государственной тайны:

- участие в процедуре оформления допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к сведениям, составляющим государственную тайну;

- осуществление официального контроля за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями лицензионных условий, а также контроля за обеспечением режима секретности при производстве шифровальных работ и обращении с шифрованной информацией в государственных и негосударственных организациях.

Анализ порядка отнесения сведений к государственной тайне позволяет выделить существенный его недостаток. До настоящего времени практика не наработала четких критериев по отнесению сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности. В ряде случаев гриф «секретно» присваивается сведениям, оглашение которых грозит причинением ущерба не только общегосударственным интересам, но и интересам кон-

кретного предприятия или учреждения. Под этим грифом сосредоточен наибольший объем информации, составляющей государственную тайну, и именно с ним связано большинство случаев необоснованного засекречивания информации.

Данное обстоятельство порождает, с одной стороны, неоправданные затраты бюджетных средств на защиту такой информации, а, с другой, – необоснованное изъятие части информации из открытого оборота. Как представляется, данную проблему можно попытаться решить двумя путями: либо отказаться от грифа «секретно» для обозначения государственной тайны, передав эти сведения в институт служебной тайны, в рамках которого они и будут защищаться; либо качественно пересмотреть «блоки» сведений, которым должен присваиваться гриф «секретно» в перечнях сведений, подлежащих засекречиванию. При этом видится целесообразным использовать позитивный опыт ряда государств-участников Содружества Независимых Государств, употребляющих в национальном законодательстве понятие «государственные секреты» и относящих к государственной тайне только наиболее важные секреты, разглашение или утрата которых могут повлечь тяжкие последствия для безопасности государства.

Анализ порядка допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне позволяет выделить ряд его недостатков. Во-первых, на сегодняшний момент времени недостаточно четко урегулирован порядок прекращения допуска гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну. Во-вторых, следует качественно изменить подход к определению перечня лиц, допуск которых к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется в особом порядке. В-третьих, Федеральный закон «О государственной тайне» необходимо дополнить положением, предусматривающим предоставление гражданину, осведомленному в сведениях, составляющих государственную тайну, право на выезд за границу которого ограничено после его увольнения, определенных социальных гарантий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**I. Нормативные правовые акты государственных органов
Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
4. Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О внешней разведке» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.
5. Федеральный Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.
6. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, № 31. Ст. 3215.
8. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.08.2017) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
12. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
13. Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.
14. Федеральный закон от 29.07.2017 № 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4825.
15. Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 05.10.2017) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.
16. Указ Президента РФ от 06.10.2004 № 1286 (ред. от 11.08.2014) «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» // СЗ РФ. 2004. № 41. Ст. 4024.
17. Указ Президента РФ от 10.10.2016 № 535 (ред. от 16.05.2017) «Об утверждении состава Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» // СЗ РФ. 2016. № 42. Ст. 5916.
18. Указ Президента РФ от 26.05.2015 № 267 «О внесении изменений в состав Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности по должностям, утвержденный Указом Президента Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 1711 // СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3202.

19. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
20. Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.
21. Распоряжение Президента РФ от 16.04.2005 № 151-рп (ред. от 05.07.2017) «О перечне должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1547.
22. Постановление Правительства РФ от 04.09.1995 № 870 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» // СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3619.
23. Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762.
24. Постановление Правительства РФ от 22.08.1998 № 1003 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4407.
25. Постановление Правительства РФ от 02.08.1997 № 973 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Положения о подготовке к передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам или Международным организациям» // СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3786.
26. Постановление Правительства РФ от 18.09.2006 № 573 (ред. от 25.03.2013) «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны» (вместе с Прави-

лами выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны) // опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 29.03.2013.

II. Научная и учебная литература

28. Административное право: Учебник / Под ред.: А.Е.Лунева М.: Юрид. лит. 1970. 512. с.

29. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 186 с..

30. Антопольский А.А. Подходы к установлению правового режима информационных ресурсов / Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сборник статей. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. 272 с..

31. Балыбердин А.Л. Государственная тайна в Российской Федерации: Правовой режим и государственное лицензирование. Спб., 1997.

32. Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: Учебное пособие / Под общ. ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова. Спб., 2007.

33. Гаврилов Э. К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны: гражданско-правовые аспекты / Хозяйство и право. 2007. № 5. 296 с.

34. Горлушкин А.Н. Соотношение понятия конфиденциальности и понятия государственной тайны // Право и политика. 2009. № 6 (114). 129 с.

35. Городов О.А. Комментарий к Федеральному Закону «Об информации, информатизации и защите информации». СПб.: Питер, 2003. 568 с.

36. Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации. Учеб. пос. / Под общ. ред.: М.А. Вуса, А.В. Федорова. 3-е изд., испр. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 218 с.

37. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: Феникс, 2008. 464 с.
38. Жаров С.Н. Становление режима секретности в Российском государстве // Правоведение. 2007. № 5. 183 с.
39. Измайлов Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции. Рязань, 2003. 613 с.
40. Ильяш И.А. Понятие и содержание государственной тайны. (Теоретико-правовой аспект) // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 2. 459 с.
41. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: Дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985. 289 с.
42. Кириллова О.В. О некоторых аспектах засекречивания и рассекречивания информации // Вестник Воронежского института МВД России. Сборник научных трудов. 2005. № 4 (23). 695 с.
43. Коломиец А. Аудиторская тайна. Некоторые проблемы правового регулирования // Хозяйство и право. 2007. № 11. 765 с.
44. Корякин В.М. Соблюдение режима защиты государственной тайны (режима секретности) как предмет общего надзора органов военной прокуратуры // Право в Вооруженных Силах. 2016. N 9-10.
45. Мазуров В.А. Тайна государственная, коммерческая, банковская, частной жизни: Учебное пособие. М., 2003. 397 с.
46. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. 206 с.
47. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19-25.
48. Марченко Р.А. Становление и развитие основных элементов административно-правового режима обеспечения таможенного дела (в период с конца VIII до начала XX в.) // Таможенное дело. 2007. №3. С. 9.
49. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. №1.

50. Огородов Д.В. Новое в гражданско-правовой охране конфиденциальной информации (Федеральный закон «О коммерческой тайне») // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 4. Ч. 2. С. 51.

51. Пастухов П.С., Лосавио М. Использование информационных технологий для обеспечения безопасности личности, общества и государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2.

52. Петров К.С. Проблемы правового регулирования обращения сведений, составляющих государственную тайну, и возможные пути их решения // Системность и эффективность правовых актов в современной России: Монография. Тамбов, 2011.

53. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. М., 2008. С. 268-269.

54. Редкоус В.М. Законодательное обеспечение национальной безопасности в государствах-участниках СНГ и его учет в Российских условиях: Монография. Пятигорск, 2008.

56. Удалихин А.В. К вопросу о правомерности установления требования о наличии лицензии на осуществление работ, составляющих государственную тайну // Прогосзаказ.рф. 2016 № 2.

57. Устинков А.В. Государственная тайна как функция государства по отношению к обществу и личности // Право и безопасность. 2004. № 1.

58. ФСБ России готовит предложения по изменению закона об охране государственной тайны: Интервью В. Остроухова и А. Игнатьева // Рос. газ. 2008. № 4681.

59. Шиверский А.А. Защита информации: проблемы теории и практики. М., 1996.