

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РОССИИ**© 2008 г. Ю. А. Дмитриев¹, Т. С. Улыбина²

Принятие Закона Российской Федерации “О государственной тайне” от 21 июля 1993 г.³ ознаменовало собой вступление нашей страны в новую эпоху взаимоотношений между государством и его гражданами, обладающими сведениями, составляющими государственную тайну. Этот Закон на первоначальном этапе решил важные проблемы. Прежде всего он существенно сократил объем и перечень сведений, составляющих государственную тайну. В частности, перестала быть служебной информация о статистике и аналитике состояния преступности в стране. Ни для кого не секрет, что сложные санитарные, социальные, бытовые и иные условия содержания заключенных и арестованных в местах исполнения наказания и следственных изоляторах – это во многом следствие засекреченности данных о динамике преступности в СССР. Если бы мы в свое время подвергли эти сведения гласному объективному анализу, то часть тех проблем, с которыми мы столкнулись в системе исполнения наказания после распада Советского Союза была бы решена ранее. Это же можно сказать и о криминологических исследованиях. Как известно, причина, по которой статистика преступности была засекречена, банально проста: в программе КПСС, принятой XXI съездом партии в 1961 г., была провозглашена задача полного искоренения преступности, ибо в условиях социализма, а тем более коммунизма, нет социальных условий не только для ее развития, но и зарождения. Видимо, если бы мы честно посмотрели правде в глаза, коррупция, организованная преступность, а возможно и терроризм, не достигли бы такого масштаба, с которым мы сталкиваемся в настоящее время.

Полагаем, что некоторые другие области общественной жизни в не меньшей степени пострадали от шпиономании, распространенной в советский период. Многие помнят, что в советское время вопрос об отнесении тех или иных сведений к разделу государственной тайны нередко решало само то ведомство, которое этими сведениями располагало. Парадоксально, но в число секретных попали Указ Президиума Верховного Совета СССР 1968 г. о лишении гражданства граждан, эмигрировавших в Израиль, Указ 1981 г. об условиях прописки в Москве, Киеве, Ленинграде, Минске и ряде других крупных советских городов.

Кто знает, сколько талантливых людей остались бы в нашей стране, если бы знали, что, выезжая на постоянное место жительства в Израиль, они потеряют

гражданство СССР, и сколько людей выиграли бы судебные процессы у нечистоплотных начальников паспортных столов, незаконно отказывавших им в прописке, ссылаясь на запрет, якобы содержащийся в секретных правилах?

Закон 1993 г. воспринял иную, на тот момент, как представляется, самую прогрессивную, французскую модель решения вопросов государственной тайны, а именно: государство в лице парламента гласно, открыто закрепляет общий перечень сфер общественной жизни, в которых могут содержаться сведения, относимые к вопросам государственной тайны. Создается межведомственная комиссия по вопросам государственной тайны, отбирающая те сведения, которые реально должны быть отнесены к вопросам государственной тайны.

Она вносит свои предложения, а Президент утверждает их своим указом. Казалось бы, абсолютно прозрачная, почти идеальная схема. Однако последующее применение Закона о государственной тайне и развитие всей системы российского законодательства выявили ряд проблем, на которых хотелось бы сосредоточить внимание.

Указанный порядок засекречивания сведений на проверку оказался не вполне удачным. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, закрепленный ст. 5 Закона, слишком общий и позволяет расширительно толковать конкретные сведения в пользу их засекречивания. Приведем только один пример: раздел второй “Сведения в области экономики, науки и техники” предусматривает возможность засекречивания данных о запасах стратегических видов сырья и материалов. На практике речь идет о запасах нефти, газа и отдельных видов металлов. Ни для кого не секрет, что наш углеводородный комплекс, несмотря на то что он дает более половины доходов федерального бюджета, находится в плачевном состоянии. Нам хронически не хватает средств для технического его перевооружения, а также для разведки новых месторождений.

Средства для этого могут быть заимствованы у иностранных инвесторов путем создания совместных предприятий. Причем иностранцы охотно готовы дать эти средства, но они вполне обоснованно желают иметь гарантии. В частности, прежде чем вложить средства в конкретный газовый или нефтедобывающий комплекс, они хотят знать его объемы. Но именно эти сведения и составляют предмет государственной тайны. Иностранного менеджера нельзя к ним допустить. С данной проблемой уже столкнулись такие гиганты сырьевого комплекса, как ТНК-БП, “Норильский никель”, “Русский алюминий” и др. Полагаем, что по мере нашего приближения к ВТО подобных проблем будет все больше.

¹ Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования.

² Кандидат юридических наук.

³ См.: Росс. газ. 1993. 21 сент.; Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 4673; 2004. № 35. Ст. 3607.

Таким образом, отсутствие четко определенного критерия информации, относимой к вопросам государственной тайны, позволяет засекречивать практически любые сведения, предоставляемые ведомствами. Здесь их позиции с советских времен не изменились, особенно в сфере военно-промышленного комплекса. А попытки межведомственной комиссии проверить обоснованность этой позиции приводят к обвинениям в адрес ее членов в непатриотизме и “торговле Родиной”. Кстати, эта проблема порождает и многочисленные процессы против российских ученых, которых привлекают к уголовной ответственности за разглашение сведений, якобы относящихся к гостайне. В действительности речь идет, как правило, о технологиях двойного назначения. Особенность состоит в том, что суды по таким делам проходят в закрытом режиме, с участием военных прокуроров, судей и адвокатов, имеющих форму секретности, происхождение которой, очевидно, связано так или иначе с работой в спецслужбах. Итог известен: ни одного оправдательного приговора. И это тоже проблема.

Еще один важный момент. Речь идет о режиме допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Статья 2 Закона под допуском к государственной тайне понимает процедуру оформления права граждан на допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. При этом ставится задача пресечь утечку секретной информации даже в том случае, если гражданин случайно окажется осведомленным о каком-то государственном секрете. На деле же больше половины “допущенных” к таким сведениям за весь период своей работы в закрытом учреждении так и не узнают эту тайну.

Например, все уборщицы, работающие в здании Правительства РФ, имеют вторую форму секретности на случай, если расхлябанный чиновник не уничтожит секретную бумажку в установленном порядке, а отправит ее в обычную корзину для мусора. В итоге человек без всяких на то оснований лишается части гражданских прав, в частности права выезда за рубеж.

Решением проблемы было бы установление порядка индивидуального рассекречивания человека при увольнении. Но такой порядок есть не во всех ведомствах. В Федеральной службе безопасности он есть, а в Министерстве обороны – нет. Следовательно, данный вопрос необходимо решать не на ведомственном, а на законодательном уровне.

Следующая проблема – отсутствие единого подхода к установлению режима обращения со сведениями, составляющими государственную тайну. Есть акты,

которые по своему статусу должны носить закрытый характер. Это Военная доктрина, Программа обеспечения национальной безопасности и ряд других. По факту они открыты для широкого сведения, поэтому являются пустыми с точки зрения содержания, но зато все основанные на них документы несут грифы “секретно” и “совершенно секретно”, независимо от того, содержится в них реально гостайна или нет. Еще один пример. Милиция, ФСБ, Служба внешней разведки имеют закрытые квартиры для работы с агентурой и резидентурой. Причем эти квартиры оформлены на данные ведомства и их подразделения с указанием их названия, юридического адреса, фамилии начальника и т.п. Любой участник товарищества собственников жилья или агитатор избирательной компании за какие-нибудь 200 руб. может получить эти сведения в обычной жилищной инспекции. То же можно сказать о налоговых режимах. Любая воинская часть – это хозяйствующий субъект, состоящий на налоговом учете. Сотрудник налоговой инспекции не является лицом, допущенным к вопросам государственной тайны. На него распространяется только обязанность хранить налоговую тайну. Но это не мешает ему в определенном случае не только обнаружить и продать юридический и фактический адрес воинской части, состоящей на налоговом учете, но и число военнослужащих и некоторые другие сведения, которые по военному законодательству являются сведениями, составляющими государственную тайну.

В продолжение темы воинских частей приведем еще один пример. Воинская часть для того имеет свой номер, чтобы скрыть ее истинное назначение и характер выполняемых боевых задач. Но зачастую в сообщениях СМИ из Чечни, особенно в первую и вторую военные кампании, прямо указывались десантно-штурмовые подразделения, диверсионные группы и пр., что на поверку прямо относится к вопросам государственной тайны. Но СМИ нельзя привлечь к ответственности за это. А на Тихоокеанском флоте был проведен показательный процесс над его пресс-секретарем, который был осужден за разглашение сведений, составляющих государственную тайну, хотя лично он к таковым допущен не был.

В завершение необходимо констатировать, что действующий Закон “О государственной тайне” нуждается в серьезной переработке с учетом не только современных российских реалий, но и требований новой системы законодательства, с учетом меняющихся отношений России с зарубежными странами и трансформаций, происходящих в международном праве.